

RESERVADO

LUIZ DOS SANTOS FERNANDES

O RENDIMENTO
NACIONAL
E A
SEGURANÇA SOCIAL



LISBOA
1 9 5 6

I. S. E. C.
Biblioteca
HC79.15
F. 7
1956

Ed.

806-6

O RENDIMENTO
NACIONAL
E A
SEGURANÇA SOCIAL

10553

RESERVADO

LUIZ DOS SANTOS FERNANDES

O RENDIMENTO
NACIONAL
E A
SEGURANÇA SOCIAL

DISSERTAÇÃO PARA DOUTORAMENTO
EM FINANÇAS NA UNIVERSIDADE
TÉCNICA DE LISBOA



LISBOA
1 9 5 6

**PUBLICAÇÃO SUBSIDIADA
PELO
INSTITUTO DE ALTA CULTURA**

«A concessão de subsídios por parte do Instituto de Alta Cultura não envolve juízo de valor sobre a doutrina contida nas publicações subsidiadas nem aprovação da forma por que essa doutrina é exposta».

A MEUS PAIS

P R E F Á C I O

Consideramos a importância do assunto que escolhemos para objecto de estudo — a segurança social — tão evidente que nos dispensamos de analisar aqui as razões justificativas da escolha.

Embora presentemente não exista nenhuma comunidade civilizada que não disponha de esquemas de segurança social, os fundamentos teóricos desta não têm sido definidos com precisão.

Com efeito, apesar da bibliografia sobre a segurança social ser já bastante extensa, ao percorrê-la verificamos que a maioria das obras que a compõem se pode agrupar em duas categorias: as que se ocupam da descrição, sob o ponto de vista administrativo, de esquemas particulares, e as que se dedicam ao estabelecimento de fórmulas actuariais para o cálculo de prémios e de reservas.

Não negamos a utilidade destas obras mas segundo a nossa opinião elas devem dar a precedência a outras que estudem a segurança social sob os pontos de vista económico, social, jurídico e político. O presente trabalho occupa-se apenas do primeiro surgindo nele a segurança social como um dos instrumentos da redistribuição do rendimento nacional.

Constitui um imperativo de consciência deixar aqui expresso o nosso agradecimento pelo apoio financeiro recebido do Instituto de Alta Cultura o qual nos tornou possível a frequência de cursos de Estatística Económica, de Demografia e de Cálculo Actuarial na Universidade de Roma durante o ano lectivo de 1954-55 e, no ano lectivo seguinte, a frequência da London School of Economics and Political Science da Universidade de Londres onde, sob a orientação eficiente do Professor Alan T. Peacock, encontramos o ambiente de estudo propício à redacção da presente dissertação.

Na fase final da preparação desta beneficiámos ainda do estímulo e da crítica construtiva que sempre temos encontrado da parte da Direcção do Centro de Estudos de Estatística Económica do I. A. C. de que somos bolseiro. Porém, só o autor é responsável pelo que neste trabalho se contém.

L. S. F.

Lisboa, 22 de Outubro de 1956.

TABUA DE MATÉRIAS

	Págs.
1. O RENDIMENTO NACIONAL	
1.1. Produção. Bens e serviços	11
1.2. O conceito de rendimento nacional	14
1.3. A acção do Sector Público na redistribuição do rendimento nacional	21
2. A REDISTRIBUIÇÃO DO RENDIMENTO NACIONAL E O CRESCIMENTO ECONÓMICO	
2.1. Introdução	31
2.2. O conceito de pleno emprego	34
2.3. A teoria dos preços no esquema «keynesiano»	39
2.4. O consumo e os bens de produção	48
3. OS OBJECTIVOS DA SEGURANÇA SOCIAL	
3.1. A redistribuição do rendimento nacional e a segurança social	59
3.2. O campo de aplicação da segurança social	63
3.3. A Segurança Social e a Economia	65
4. O LUGAR DA SEGURANÇA SOCIAL NA CONTABILIDADE SOCIAL	69
5. AS PRESTAÇÕES DA SEGURANÇA SOCIAL	
5.1. O montante das prestações	79
5.2. A natureza das prestações	87
5.3. A investigação das condições de vida individuais	92

	Pág.
6. O EQUILÍBRIO FINANCEIRO DOS ESQUEMAS DE SEGURANÇA SOCIAL	
6.1. Considerações gerais	97
6.2. Repartição pura ou capitalização?	101
6.3. Um exemplo da utilização das reservas da segurança social com consequências inflacionistas	110
7. AS RECEITAS DOS ESQUEMAS DE SEGURANÇA SOCIAL	
7.1. Possíveis fontes de receita	115
7.2. As fontes de receita propostas no Relatório Beveridge	120
7.3. A incidência das contribuições de patrões e de empregados ...	126
7.4. Os limites da carga tributária	130
Bibliografia citada	133

O RENDIMENTO NACIONAL

1.1. Produção. Bens e serviços

Definimos *produção* como sendo toda a actividade destinada à satisfação de necessidades por meio de troca e *produtor* todo o indivíduo empenhado na produção. A pessoa cujas necessidades são satisfeitas pela produção toma a designação de *consumidor*.

É produção, por exemplo, o transporte de uma mercadoria ou a sua retenção desde que desta resulte um aumento de valor. Comerciantes, médicos, professores, funcionários públicos, artistas e empregados domésticos, por exemplo, são, de acordo com a definição apresentada, produtores.

Aceite esta definição, só as actividades pagas se incluem no cômputo da produção. Ficam assim excluídas algumas actividades como, por exemplo, as tarefas das donas de casa, os cuidados dos pais para com os filhos, os serviços que cada um presta a si próprio, a preparação de produtos para uso da família e as actividades de carácter social ou político não remuneradas ⁽¹⁾.

Como resultado da produção obtêm-se *bens* (materiais) e *serviços* (imateriais).

⁽¹⁾ Embora se reconheça que a presente definição de *produção* é limitada e pode dar origem a interpretações erradas ao analisar variações ocorridas na

Atendendo a que

- a) as empresas desempenham um papel preponderante na produção e cada uma delas tem um carácter unitário e
- b) na definição de produtores atrás apresentada apenas as pessoas são consideradas como tal,

julgamos conveniente introduzir o conceito de *unidade de produção*. Designamos assim toda a entidade singular ou colectiva empenhada na produção de forma autónoma. Alguns produtores, aqueles que sejam trabalhadores independentes, como, por exemplo, os advogados, serão considerados unidades de produção.

Parte dos bens e serviços produzidos pelas unidades de produção é empregada por unidades de produção e outra parte é destinada à satisfação imediata das necessidades dos consumidores. Designamos os primeiros, respectivamente, por *bens de produção* e *serviços de produção* e os últimos por *bens de consumo* e *serviços de consumo*, respectivamente.

Tanto os bens de produção como os bens de consumo podem ser de *uso singular* (se só podem ser empregados uma vez) ou de *uso duradouro* (se são susceptíveis de ser usados várias vezes) ⁽²⁾.

produção devidas a transferências de actividades entre as classes «pagas» e «não pagas», a aplicação de uma definição de âmbito mais largo levanta grandes dificuldades. Admitê-se, todavia, que nalguns casos convirá incluir bens e serviços não produzidos para venda: é, por exemplo, prática corrente entre os economistas a inclusão dos serviços relativos ao uso de casas de habitação por parte dos seus proprietários.

⁽²⁾ A distinção entre *bens de uso singular* e *bens de uso duradouro* apresentada pelo Professor Hicks em *The Social Framework* (2.ª ed., Oxford University Press, 1952, pp. 26-28) é particularmente útil para o estudo do

Não deve confundir-se esta classificação com outra que distingue entre *bens duradouros* e *bens perecíveis*. Os *bens de uso duradouro* são necessariamente *bens duradouros* mas nem todos os *bens de uso singular* são *bens perecíveis*, como, por exemplo, o carvão que, sendo um bem de uso singular, não é um bem perecível.

Ao conjunto dos bens de produção de uso duradouro existentes num dado momento dá-se o nome de *capital fixo*. Este inclui portanto bens tais como edifícios, máquinas e ferramentas, material de transporte, etc.

Os bens de produção de uso singular existentes num dado momento constituem o *capital circulante* que pode ser dividido em duas classes: uma constituída por bens que estão sendo submetidos ao processo produtivo e outra constituída por bens aguardando emprego. Referir-nos-emos a estes últimos designando-os por *bens de reserva* ou, abreviadamente, por *reservas*.

Os bens de produção juntamente com a *terra* constituem o factor da produção designado por *capital*.

A distinção entre *terra* (solo utilizado para fins agrícolas ou de urbanização e minas) e *capital fixo* recebeu muita atenção dos economistas do século passado tendo sido até considerada a *terra* como um factor da produção distinto do capital e do trabalho. Porém, a prática moderna consiste em incluí-la no factor da produção *capital* ⁽⁵⁾.

problema da estabilização do processo produtivo. Enquanto que as compras dos primeiros têm lugar em intervalos de tempo regulares, as dos segundos podem apresentar grandes irregularidades.

(5) Veja-se J. R. Hicks, *The Social Framework*, 2.^a ed., Oxford, University Press, 1952, p. 73.

1.2. O conceito de rendimento nacional

Consideremos uma unidade de produção e representemos por ⁽⁴⁾

m — o valor dos materiais empregados,

s — o valor dos serviços prestados por outras unidades de produção,

w — o valor dos salários pagos (remuneração do *trabalho*),

g — o valor dos lucros (remuneração do *capital*),

d — o valor da depreciação do equipamento.

A quantidade traduzida pela expressão

$$\pi = m + s + w + g + d$$

dá-se o nome de *produção bruta*.

A soma

$$(pb) = w + g + d$$

traduz o *produto bruto*.

A soma

$$(pl) = w + g$$

dá-se a designação de *produto líquido*.

Antes de calcularmos a soma dos *produtos brutos* de todas as unidades de produção de uma comunidade vejamos as composições respectivas da *produção bruta* e dos materiais empregados relativamente a uma unidade de produção.

(4) Todos os valores são referidos a um mesmo ano.

Atendendo a que a rubrica «materiais empregados» resulta da combinação das seguintes classes:

Bens de produção de uso singular adquiridos no valor de m_1 ,
Bens de produção de uso singular adquiridos e não empregados, no valor de m_2 ,

Bens de produção de uso singular retirados das reservas, no valor de m_3 ,

vem

$$m = m_1 - m_2 + m_3$$

A *produção bruta* é constituída pelos bens e/ou serviços vendidos e compõe-se, segundo as unidades de produção, de uma ou mais das seguintes rubricas:

Bens e/ou serviços de consumo no valor de π_1 ,

Bens de produção de uso singular no valor de π_2 ,

Bens de produção de uso durável no valor de π_3 ,

Serviços de produção no valor de π_4 ,

e, portanto, vem também

$$\pi = \pi_1 + \pi_2 + \pi_3 + \pi_4$$

Atendendo a que

$$\pi = m + s + (pb)$$

e por ser

$$\sum \pi_2 = \sum m_1$$

$$\sum \pi_4 = \sum s$$

tem-se

$$\Sigma (pb) = \Sigma \pi_1 + \Sigma \pi_3 + \Sigma m_2 - \Sigma m_3$$

onde

$\Sigma \pi_1$ — é o valor dos bens e serviços vendidos aos consumidores, que designamos abreviadamente por *consumo* e representamos por C;

$\Sigma \pi_3$ — é o valor do capital fixo comprado pelas unidades de produção;

Σm_2 — é o valor dos materiais acrescentados às reservas;

Σm_3 — é o valor dos materiais retirados das reservas;

e

$\Sigma (pb)$ — é o *produto nacional bruto* que passamos a representar por (PNB).

A expressão

$$\Sigma \pi_3 + \Sigma m_2 - \Sigma m_3$$

traduz o *investimento bruto* que representamos por (IB).

Chegamos assim à equação fundamental

$$(PNB) = C + (IB) \quad [1]$$

Vimos que para cada unidade de produção se tem

$$(pl) = (pb) - d$$

À soma dos produtos líquidos de todas as unidades de produção dá-se o nome de *produto nacional líquido*. Representando-se este por (PNL), vem

$$(PNL) = (PNB) - \Sigma d$$

e, atendendo a [1],

$$(PNL) = C + (IB) - \sum d$$

A diferença

$$(IB) - \sum d$$

constitui o *investimento líquido* que representamos por (IL). Obtemos assim outra equação fundamental

$$(PNL) = C + (IL) \quad [2]$$

Atendendo a que

$$(pl) = w + g$$

vem

$$(PNL) = W + G \quad [3]$$

onde W e G traduzem os totais das remunerações atribuídas aos factores da produção *trabalho e capital*, respectivamente.

Comparando as equações [2] e [3] verifica-se que as quantias atribuídas aos produtores (W + G) são em parte gastas em bens e serviços de consumo (a quantia C) e o restante, que designamos por *poupança* e representamos por S, em *investimento*.

Tem-se evidentemente

$$S = (IL)$$

todavia é útil introduzir a equação

$$(PNL) = C + S \quad [4]$$

que mostra como os *produtores* empregam os seus rendimentos na qualidade de consumidores.

Até aqui temos considerado uma comunidade *fechada*, isto é, temos ignorado as relações económicas com outras comunidades.

Estas relações podem ser classificadas nas 4 categorias seguintes:

- a) Exportações
- b) Importações
- c) Remessas monetárias do estrangeiro
- d) Remessas monetárias para o estrangeiro.

Designamos por exportações e por importações todos os bens e serviços respectivamente vendidos e comprados pelos membros de uma comunidade aos de outras.

As remessas monetárias do e para o estrangeiro são constituídas por remunerações atribuídas a factores de produção actuando em comunidade estrangeira e por dádivas (por exemplo, remessas de migrantes).

A existência de exportações significa que parte do produto nacional é comprada por outras comunidades enquanto que a existência de importações significa que parte do consumo e do investimento é produzida no estrangeiro.

O produto nacional líquido apresenta, portanto, a seguinte composição:

$$\begin{aligned} & \text{Consumo} + \text{Investimento líquido (doméstico)} + \\ & \quad + \text{Exportações} - \text{Importações} \end{aligned}$$

O *produto nacional líquido* neste seu novo significado continua a igualar a soma das remunerações do trabalho e do capital empe-

nhados na produção levada a efeito pela comunidade. Tem-se, portanto, ainda

$$(PNL) = W + G \quad [3']$$

Porém, atendendo às relações económicas referidas nas alíneas *c)* e *d)*, os rendimentos à disposição dos membros de uma comunidade não coincidem com a soma $W + G$. Representando por R_1 as remessas monetárias do estrangeiro, por R_2 as remessas monetárias para o estrangeiro e por Y o total dos rendimentos disponíveis, vem

$$Y = W + G + R_1 - R_2 \quad [5]$$

A Y dá-se o nome de *rendimento nacional* ⁽⁵⁾.

Comparando [3'] com [5] e representando a diferença $R_1 - R_2$ (*remessas monetárias líquidas*) por (RL) , verifica-se que entre o rendimento nacional e o produto nacional líquido existe a seguinte relação:

$$Y = (PNL) + (RL) \quad [6]$$

Sendo D o total das *depreciações*, o *produto nacional bruto* é traduzido pela soma

$$(PNL) + D$$

Considerando uma economia *aberta*, a parte dos rendimentos totais que não é gasta em consumo, isto é, a poupança, pode ser aplicada em qualquer das seguintes modalidades: investimento lí-

(5) Numa comunidade *fechada* o rendimento nacional coincide com o produto nacional líquido.

quido (doméstico), investimento líquido (no estrangeiro) ou remessa monetária líquida. Deixa, portanto, de ser válida numa economia aberta a equação [4] que deve ser substituída pela seguinte:

$$Y = C + S \quad [7]$$

A actividade do Sector Público não impõe alterações aos conceitos até aqui apresentados. Porém, a existência de *impostos indirectos* e de *subsídios* pagos pelo Sector Público às unidades de produção envolve a introdução do conceito de *rendimento nacional segundo o custo dos factores*. Dá-se esta designação ao valor representado por

$$Y - T_1$$

onde T_1 traduz a diferença entre os impostos indirectos e os subsídios.

Definem-se de forma idêntica os conceitos de *produto nacional líquido segundo o custo dos factores* e de *produto nacional bruto segundo o custo dos factores*, dados, respectivamente por

$$(PNL) - T_1$$

e

$$(PNB) - T_1$$

Os valores representados por Y , (PNL) e (PNB) são também designados, respectivamente, por *rendimento nacional segundo os preços do mercado*, *produto nacional líquido segundo os preços do mercado* e *produto nacional bruto segundo os preços do mercado*.

1.3. A acção do Sector Público na redistribuição do rendimento nacional

Embora reconhecendo que presentemente a linha divisória entre «público» e «privado» tem de ser traçada com muita flexibilidade (6), cremos que a distinção entre o Sector Privado e o Sector Público pode ser, em linhas gerais, estabelecida como segue: enquanto que o primeiro é constituído por unidades autónomas cujas decisões são fundamentalmente tomadas com vista à efectivação dos seus próprios objectivos sem atender obrigatoriamente ao interesse colectivo, as instituições do Sector Público actuam exclusivamente em obediência a fins de interesse colectivo podendo a sua acção ser, por iniciativa do Estado, exercida coercivamente (7).

Sob o ponto de vista económico, as funções do Sector Público podem reduzir-se a três categorias:

(6) Ursula K. Hicks, *Public Finance*, Londres, James Nisbet & Co. Ltd., 1955, p. 5.

(7) Consideramos de grande interesse a distinção entre riqueza pública e riqueza privada apontada por Livio Livi (*La Rilevazione della Ricchezza e del Reddito Nazionale*, Florença, Centro per la Statistica Aziendale, 1952, pp. 108-9).

Segundo este autor podem utilizar-se dois critérios para tal fim: um designado por *jurídico* e outro por *funcional*. Pelo primeiro é riqueza pública aquela que é de propriedade de instituições do Sector Público e riqueza privada aquela que é de propriedade de indivíduos ou instituições do Sector Privado. De acordo com o segundo critério, é riqueza pública aquela cuja utilidade é distribuída com a intervenção do Sector Público, segundo critérios de interesse colectivo, e é riqueza privada aquela cuja utilidade é distribuída sem a intervenção do Sector Público.

Toda a riqueza que é pública pelo critério jurídico também o é pelo funcional mas presentemente grande parte da riqueza que pelo critério jurídico é privada não o é pelo critério funcional. Este último facto pode ser ilustrado tomando como exemplo o «bloqueio» de rendas de casas.

- I) Prestação de serviços que, dada a sua natureza, não podem ser produzidos pelo Sector Privado;
- II) Aumento do rendimento nacional;
- III) Redistribuição do rendimento nacional.

Apesar de terem decorrido quase dois séculos sobre o aparecimento da «Riqueza das Nações», estas funções encontram-se já aí referidas.

Com efeito, no capítulo intitulado «Of the Expenses of the Sovereign or Commonwealth», Adam Smith considera como «first duty» do Estado «that of protecting the society from the violence and invasion of other independent societies»⁽⁸⁾, como «second duty, that of protecting, as far as possible, every member of the society from the injustice or oppression of every other member of it»⁽⁹⁾ e como «third... duty... that of erecting and maintaining those public institutions and those public works, which, though they may be in the highest degree advantageous to a great society, are, however, of such a nature, that the profit could never repay the expense to any individual or small number of individuals, and which it therefore cannot be expected that any individual or small number of individuals should erect or maintain»⁽¹⁰⁾. Estas instituições e trabalhos públicos são, segundo Adam Smith, de quatro espécies:

(8) Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (Edição de E. Cannan), Vol. II, Londres, Methuen & Co., Ltd., 1930, p. 186.

(9) Adam Smith, *op. cit.*, Vol. II, p. 202.

(10) Adam Smith, *op. cit.*, Vol. II, p. 214.

- a) Obras públicas que facilitem a actividade económica em geral, tais como estradas, pontes, canais, portos, etc. ⁽¹¹⁾.
- b) Instituições destinadas a beneficiar ramos particulares da actividade económica ⁽¹²⁾.
- c) Instituições para a educação da juventude ⁽¹³⁾.
- d) Instituições para a instrução de pessoas de todas as idades ⁽¹⁴⁾.

A lista dos deveres do Estado apresentada por Adam Smith ainda pode servir de base para a classificação das despesas públicas ⁽¹⁵⁾. Todavia eles requerem uma interpretação adequada aos tempos correntes.

Assim, o «segundo» dever, a manutenção de justiça entre os membros de uma comunidade, envolve um mecanismo que não se limita a tribunais, polícia e prisões. Ele deve incluir as actividades destinadas a elaborar as leis e a administrá-las.

O «primeiro» dever, que é hoje abreviadamente designado por Defesa, juntamente com o «segundo» dever que, de acordo com a interpretação acima dada, pode ser designado por Administração Pública, constituem as funções da categoria I.

O «terceiro» dever inclui as actividades destinadas a fomentar o *crescimento económico* de uma comunidade e por isso identifica-se com a função da categoria II.

Embora a referida lista de deveres não inclua a função da categoria III, Adam Smith não deixou de considerar também a sua necessidade como se pode verificar pela seguinte passagem:

⁽¹¹⁾ Adam Smith, *op. cit.*, Vol. II, p. 215.

⁽¹²⁾ Adam Smith, *op. cit.*, Vol. II, p. 223.

⁽¹³⁾ Adam Smith, *op. cit.*, Vol. II, p. 249.

⁽¹⁴⁾ Adam Smith, *op. cit.*, Vol. II, p. 273.

⁽¹⁵⁾ Ursula K. Hicks, *op. cit.*, p. 27.

«No society can surely be flourishing and happy, of which the far greater part of the members are poor and miserable. It is but equity, besides, that they who feed, cloath and lodge the whole body of the people, should have such a share of the produce of their own labour as to be themselves tolerably well fed, clothed and lodged» (16).

Na secção 1.2 verificou-se que os rendimentos à disposição dos membros de uma comunidade representam comando sobre um fluxo de bens e serviços e podem ser de três espécies:

- 1) Remunerações do factor trabalho;
- 2) Remunerações do factor capital ;
- 3) Dádivas provenientes do estrangeiro.

Empregaremos a expressão *rendimentos originários* para designar qualquer destes rendimentos e a expressão *rendimentos de factores* para os dois primeiros. As parcelas dos rendimentos originários que são redistribuídas a outros indivíduos ou instituições daremos o nome de *transferências*, podendo estas ser *voluntárias* ou *compulsivas*.

Em todas as comunidades existe uma parte da população que ou não dispõe de rendimentos originários ou dispõe deles em quantidade insuficiente e por isso em todas elas se verifica a necessidade de recorrer a transferências que possibilitem o comando sobre bens e serviços.

O instrumentó básico para a redistribuição dos rendimentos originários reside nos laços de solidariedade que unem os membros de cada família e que originam transferências voluntárias. Porém,

(16) Adam Smith, *op. cit.*, Vol. I, p. 80.

este esquema de redistribuição é demasiado imperfeito não só porque a distribuição dos rendimentos originários não tem em conta obrigatoriamente as necessidades individuais dos recipientes mas também porque ignora as dos indivíduos a seu cargo.

Como remédio para atenuar os efeitos destas imperfeições existe a possibilidade de transferências voluntárias entre indivíduos que não estejam ligados por relações de parentesco. Todavia, embora este processo vigore em todas as comunidades civilizadas, verifica-se que o seu resultado está longe de satisfazer o objectivo em vista. Só a acção do Sector Público através do recurso a transferências compulsivas pode alterar a distribuição dos rendimentos originários no sentido desejável e por isso, na maior parte dos países, ele tem tomado medidas deliberadas nesse sentido⁽¹⁷⁾.

Como já referimos, Adam Smith defendeu a conveniência do emprego de medidas atinentes a uma satisfatória distribuição de rendimentos.

Keynes também realçou a mesma ideia em *The General Theory of Employment, Interest and Money* (18). Com efeito, lê-se aí: «The outstanding faults of the economic society in which we live are its failure to provide for full employment and its arbitrary and inequitable distribution of wealth and incomes» (19).

A acção do Sector Público na redistribuição do rendimento

(17) Instituto Internacional de Finanças Públicas, «L'Adaptation de la Comptabilité Publique aux Principes de la Comptabilité Nationale», *Public Finance*, N.º 3-4, 1955, p. 331.

(18) Londres, Macmillan & Co. Ltd., 1936. Referir-nos-emos a esta obra designando-a apenas por *General Theory*.

(19) *General Theory*, p. 372. Mais adiante (p. 374), Keynes escreveu: «I believe that there is social and psychological justification for significant inequalities of incomes and wealth, but not for such large disparities as exist to-day».

nacional apresenta uma grande diversidade de formas. Podemos, porém, reduzi-las a cinco tipos fundamentais:

- A) Fornecimento de bens e serviços gratuitos ou a preços inferiores ao custo, geralmente com o carácter de prestações individuais.
- B) Prestações em dinheiro .
- C) Subsídios destinados a reduzir os preços de determinados bens e serviços.
- D) Redução de encargos tributários concedida a determinadas classes populacionais.
- E) Fixação de preços.

As formas de redistribuição do tipo A dizem respeito principalmente a Saúde e a Educação.

A primeira envolve medidas de carácter preventivo tais como desinfeção e vacinação e medidas de natureza reparadora tais como hospitalização, serviços médicos, prestações farmacêuticas e reabilitação de inválidos.

No domínio da Educação incluem-se os serviços prestados por professores e outros encargos tais como os resultantes do transporte dos estudantes e do fornecimento de material escolar.

As prestações em dinheiro (tipo B) podem ser atribuídas por qualquer dos seguintes motivos:

1. Ausência temporária ou permanente de capacidade para trabalhar;
2. Falta de emprego coincidente com a capacidade e o desejo de trabalhar;

3. Despesas extraordinárias tais como as resultantes de nascimento, de incapacidade física ou de morte;
4. Capacidade intelectual para estudar coincidente com a insuficiência de meios de subsistência.

A concessão de subsídios (tipo C) verifica-se geralmente em relação a produtos alimentares que constituam parte importante dos orçamentos familiares de classes populacionais de baixos rendimentos e em relação às necessidades de alojamento das mesmas classes.

A redução de encargos tributários (tipo D) concedida a indivíduos com dependentes constitui em alguns países uma das principais formas de redistribuição do rendimento nacional ⁽²⁰⁾.

Segundo alguns autores ⁽²¹⁾, este processo usado pelo Sector Público com o fim de favorecer as famílias em função do número dos seus membros é comparável nos seus efeitos àquele que consiste em conceder prestações em dinheiro destinadas à manutenção de dependentes. No Capítulo 5, porém, verificaremos que sob o ponto de vista da equidade estes dois processos são susceptíveis de apresentar diferenças.

Finalmente, as disposições relativas a salários mínimos, a fixação dos preços de produtos alimentares e de outros considerados

⁽²⁰⁾ A. M. Cartter verificou que na Grã-Bretanha, em relação ao ano 1948-49, a referida redução foi de montante superior ao total das prestações em dinheiro pagas sob os esquemas de segurança social (*The Redistribution of Income in Postwar Britain*, New Haven, Yale University Press, 1955, p. 114).

⁽²¹⁾ A. T. Haynes e R. J. Kirton, «Income Tax in Relation to Social Security», *Journal of the Institute of Actuaries*, Vol. LXXII, Part I, N.º 333, 1944, p. 85; A. M. Cartter, *op. cit.*, p. 112 e «Income-Tax Allowances and the Family in Great Britain», *Population Studies*, Vol. VI, N.º 3, 1953, p. 219; R. M. Titmuss, *The Social Division of Welfare*, Liverpool, University Press, 1956, p. 14.

essenciais e o bloqueio de rendas de casas, constituem exemplos da forma de redistribuição referida na alínea E).

Dentro do domínio da Economia compete especialmente às Finanças Públicas a análise do problema da redistribuição dos rendimentos ⁽²²⁾ o qual assume uma importância preponderante nas comunidades com estrutura política de carácter intervencionista mas não totalitário.

Como se afirmou em relatório apresentado no último Congresso dos Economistas de Língua Francesa (Paris, Maio de 1956), «la manipulation des revenus par la politique des finances publiques apparaît comme un moyen intermédiaire entre deux extrêmes» ⁽²³⁾. A concluir o mesmo trabalho lê-se:

«Les finances publiques sont donc appelées à donner plein effet aux fonctions de ce que le Professeur Laufenburger appelle le filtre budgétaire qui non seulement canalise les recettes mais en contrôle la redistribution pour atteindre à un optimum économique et sociale... Sociale pour dégager une structure des revenus propre à sauvegarder la paix sociale et le progrès social...» ⁽²⁴⁾.

O alargamento da acção do Sector Público não é, porém, isento de perigos no caso de vir a destruir o «equilíbrio» que se deve manter entre os Sectores Público e Privado. Como se escreveu algures, «to eliminate all private capital is to open the road to totalitarianism» ⁽²⁵⁾ e acrescentou-se:

⁽²²⁾ De entre os precursores desta corrente de pensamento deve destacar-se o economista alemão Adolf Wagner (1835-1917) que é considerado como tendo sido o inspirador da política social de Bismarck dadas as suas relações de amizade com este estadista.

⁽²³⁾ Louis E. Davin, «Tendances Actuelles des Finances Publiques», *Revue d'Economie Politique*, Maio-Junho, 1956, p. 360.

⁽²⁴⁾ *Op. cit.*, pp. 370-1.

⁽²⁵⁾ Socialist Union, *Twentieth Century Socialism*, Penguin Books, 1956, p. 124.

«Once it [ownership] had been transferred to public hands — so it was thought — the power it represented would be relatively harmless, for society would control it for social ends. Experience has now shown that the power of ownership, even in public hands, may still be dangerous. It is still open to abuse and the individual has still to struggle to assert his rights in face of it» (26).

As três funções do Sector Público que apontámos não se podem considerar independentes.

Com efeito, ao actuar tendo como objectivo a função I (prestação de serviços que pela sua natureza não podem ser fornecidos pelo Sector Privado) ele provoca subsidiariamente efeitos comparáveis aos obtidos quando actua tendo em vista a função III (redistribuição do rendimento nacional). Este facto reconhece-se facilmente atendendo a que os encargos correntes com a Defesa e com a Administração Pública são cobertos pelos impostos e estes são cobrados tendo fundamentalmente em atenção a capacidade tributária dos membros da comunidade, ignorando-se portanto o valor das parcelas dos referidos serviços que deveriam ser imputadas aos contribuintes.

Entre as funções II e III existem também importantes relações. Delas nos ocuparemos no capítulo seguinte.

(26) *Op. cit.*, pp. 125-6.

CAPÍTULO 2

A REDISTRIBUIÇÃO DO RENDIMENTO NACIONAL E O CRESCIMENTO ECONÓMICO

2.1. Introdução

Os dados estatísticos relativos à distribuição dos rendimentos familiares, embora escassos, têm mostrado que aquela se apresenta mais desigual nas comunidades sub-desenvolvidas.

Numa comunicação apresentada na *American Economic Association* em Dezembro de 1954, o economista americano Simon Kuznets ⁽¹⁾ realçou este facto com base em dados que reunimos no quadro seguinte:

Países	Percentagens do rendimento nacional distribuídas a grupos de famílias (quintis)	
	Aos 3 quintis com rendimentos mais baixos	Ao quintil com rendimentos mais altos
Estados Unidos ⁽¹⁾	34	44
Reino Unido ⁽²⁾	36	45
Ceilão ⁽³⁾	30	50
Índia ⁽⁴⁾	28	55
Porto Rico ⁽⁵⁾	24	56

(1) Dados relativos a 1944, 1946, 1947 e 1950.

(2) Dados relativos a 1947.

(3) Dados relativos a 1950.

(4) Dados relativos a 1949 e 1950.

(5) Dados relativos a 1948.

(1) «Economic Growth and Income Inequality», *The American Economic Review*, Março de 1955, pp. 20-1.

Estes dados traduzem distribuições verificadas antes da efectivação de transferências do sector público para os consumidores e do pagamento de impostos directos. Atendendo a que a carga tributária é muito maior nas economias desenvolvidas e a que é também nestas que se verificam maiores transferências a favor dos consumidores, a comparação das distribuições de rendimentos líquidos mostrar-nos-ia uma diferença ainda mais acentuada entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos relativamente à desigualdade de rendimentos.

No trabalho atrás citado, Simon Kuznets procurou analisar a influência do crescimento económico sobre a distribuição do rendimento nacional a fim de obter a explicação do facto evidenciado no quadro que apresentamos. O nosso objectivo neste capítulo pode considerar-se como o inverso daquele. Com efeito, aqui vamos procurar mostrar como a redução da desigualdade de rendimentos levada a efeito pela redistribuição do rendimento nacional pode, em determinadas condições, provocar crescimento económico.

Segundo W. A. Lewis ⁽²⁾ o crescimento económico é influenciado pelos seguintes factores:

- a) Existência, entre os membros da comunidade, do desejo de realizar esforços no sentido de aumentar a produtividade dos factores da produção e de reduzir os custos desta;
- b) Criação de instituições, ou alteração das já existentes, com o objectivo de fomentar o desejo referido na alínea anterior.
- c) Incremento dos conhecimentos tecnológicos e sociológicos.
- d) Aumento dos bens de produção.

⁽²⁾ *The Theory of Economic Growth*, Londres, G. Allen & Unwin, Ltd., 1955.

De entre estes factores, o primeiro e os dois últimos são susceptíveis de ser influenciados pela redistribuição do rendimento nacional.

A influência desta sobre o primeiro factor envolve considerações de ordem sociológica e por isso a sua análise levar-nos-ia a ultrapassar o domínio desta dissertação.

A redistribuição do rendimento nacional exercerá uma influência favorável sobre o crescimento económico na medida em que ela tenda a elevar o nível da educação [factor da alínea c)] pelo fornecimento, por parte do sector público, de serviços de educação gratuitos ou a preços inferiores ao custo.

No presente capítulo ocupar-nos-emos especialmente das relações entre a redistribuição do rendimento nacional e o crescimento económico através da influência exercida por aquela sobre o aumento dos bens de produção [factor da alínea d)]. Portanto a análise limitar-se-á ao binómio *redistribuição do rendimento nacional* → *aumento dos bens de produção*.

O binómio *aumento dos bens de produção* → *crescimento económico* tem recebido já bastante atenção especialmente depois da introdução do multiplicador de investimento e sobre ele não se verificam divergências de opinião da ordem de grandeza das que caracterizam a discussão do primeiro binómio.

A análise aqui desenvolvida é baseada em grande parte na *General Theory* ⁽³⁾ de Keynes e como veremos na secção 2.4 as con-

⁽³⁾ Joseph A. Schumpeter ao analisar esta obra escreveu:

«Before the appearance of the *General Theory*, economics had been growing increasingly complex and increasingly incapable of giving straightforward answers to straightforward questions. The *General Theory* seemed to reduce it once more to simplicity, and to enable the economist once more to give simple advice that everybody could understand». (*Ten Great Economists*, Londres, G. Allen & Unwin Ltd., 1951, p. 290).

clusões deste autor estão centradas sobre o conceito de *pleno emprego*. Julgamos por isso conveniente começar por esclarecer o seu significado.

2.2. O conceito de pleno emprego

Keynes considera três espécies de *desemprego*: de *fricção*, *voluntário* e *involuntário*.

Designa por *desemprego de fricção* aquele que resulta de desequilíbrios temporários devidos a mudanças voluntárias ou compulsivas de uma ocupação para outra.

O *desemprego voluntário* está geralmente associado com disputas entre trabalhadores e entidades patronais resultantes da recusa por parte dos primeiros em aceitar as condições de trabalho.

A terceira espécie de desemprego, isto é, o *desemprego involuntário*, existe, segundo Keynes, «if, in the event of a small rise in the price of wage-goods relatively to the money-wage, both the aggregate supply of labour willing to work for the current money-wage and the aggregate demand for it at that wage would be greater than the existing volume of employment» (4).

Keynes designa por *pleno emprego* a situação caracterizada pela ausência de desemprego involuntário, sendo, tanto o desemprego de fricção como o desemprego voluntário, compatíveis com o pleno emprego (5).

Ao contrário do que se passa com o conceito de *emprego* que

(4) *General Theory*, p. 15.

O termo *wage-goods* foi introduzido por Pigou para traduzir os bens e serviços de consumo (*General Theory*, p. 273).

(5) Pigou (*Keynes's General Theory*, Londres, Macmillan and Co. Ltd., 1950, pp. 5-6) distingue entre *full employment* e *over-full employment*. Este último verifica-se quando, além de não existir desemprego involuntário, há

pode ser definido sem ambiguidade, a definição de *desemprego* implica a introdução de restrições.

O «volume» do *emprego* pode ser «medido» pelo número de *unidades de trabalho*. Segundo Keynes, a *unidade de trabalho* traduz uma hora de trabalho a que se atribui uma determinada remuneração (unidade de salário), «pesando-se» as horas de trabalho em proporção da respectiva remuneração (6).

Pigou (7) considera que um indivíduo está *desempregado* quando em relação a ele se verificam conjuntamente as duas condições seguintes: não estar empregado e desejar trabalhar.

Todavia, esta segunda condição tem de ser interpretada em relação aos seguintes factores:

- 1) Número de horas de trabalho por período,
- 2) Taxas de remuneração, e
- 3) Aptidão para trabalhar.

Assim, o desejo de trabalhar deve ser referido a um número de horas de trabalho considerado normal. Embora se aceite a afirmação feita por Keynes (8) de que não constitui desemprego o facto de a um indivíduo, tendo capacidade para trabalhar durante dez horas cada dia, ser oferecida a possibilidade de trabalhar diariamente apenas durante oito horas, surge a necessidade de

lugares vagos por falta de pessoal. A referida distinção é significativa quando se está perante causas que tendem a diminuir o volume do emprego. Por exemplo, dada uma causa tendente a provocar uma redução de 100 unidades, a redução actual será apenas de 60 unidades se o excesso sobre o pleno emprego for de 40 unidades e poderá até ser nulo se o referido excesso for de 100 ou mais.

(6) *General Theory*, p. 41.

(7) A. C. Pigou, *The Theory of Unemployment*, Londres, Macmillan and Co., Ltd., 1933, pp. 3-4.

(8) *General Theory*, p. 15.

estabelecer para cada actividade o número de horas considerado normal e isto dá em muitos casos origem a ambiguidades.

Também a fixação da remuneração do trabalho levanta problemas que dão lugar a discussão. Quando um grupo de indivíduos se mantém sem trabalhar por exigir um salário de 8.000 escudos enquanto outros, com semelhantes aptidões, estão a trabalhar com um salário de 800 escudos, não se poderá dizer que aqueles se encontram na situação de desemprego involuntário, mas já poderão surgir dúvidas se a sua pretensão se limitar a 900 escudos.

O desejo de trabalhar deve ser compatível com as aptidões físicas e intelectuais dos candidatos e aqui é necessário estabelecer um compromisso entre o julgamento de cada indivíduo e o da comunidade em domínios tais como, por exemplo, saúde, idade e formação profissional.

Segundo Keynes, o volume do emprego é determinado pelo ponto de intersecção da *função oferta global* (F. O. G.) com a *função procura global* (F. P. G.). A primeira traduz o valor da produção global que os empresários consideram como o mínimo necessário para tornar proveitoso o emprego de um determinado número de indivíduos, e a segunda função relaciona um dado nível de emprego com o valor da produção global realmente esperado como resultante daquele nível de emprego.

Keynes deu o nome de *procura efectiva* ao valor da produção correspondente ao referido ponto de intersecção. Este valor pode decompor-se em duas parcelas: a soma gasta em *consumo* e a soma destinada a *investimento*.

Embora Keynes tenha evitado o uso de gráficos (na *General Theory* apenas se encontra um e esse mesmo foi sugerido por Harrod), o que acabamos de expor pode ser ilustrado pelo Gráfico I, onde D traduz a procura efectiva e N o nível do emprego.

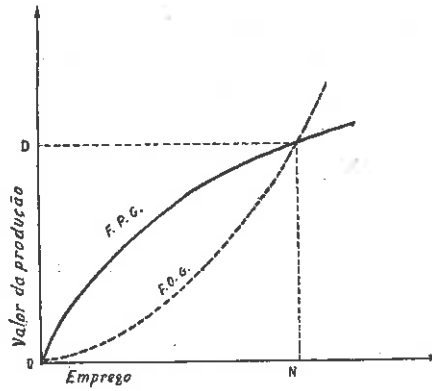


GRÁFICO I

Atendendo a que as variações do emprego resultam fundamentalmente de alterações na forma da função procura total e a que a partir de um determinado ponto a elasticidade do emprego em resposta a variações da procura efectiva será nula, podemos traçar o Gráfico II.

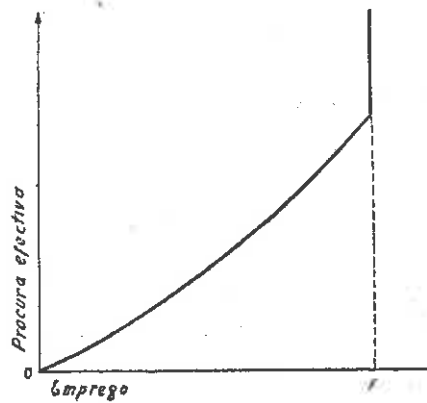


GRÁFICO II

O ponto F traduz o volume do emprego a partir do qual deixa de existir desemprego involuntário, isto é, representa já uma situação de *pleno emprego*.

A concepção *keynesiana* segundo a qual a função procura global e a função oferta global não apresentam a mesma forma, podendo o volume do emprego, dado pela intersecção de ambas, situar-se aquém da posição de pleno emprego, veio contrariar a ideia conhecida por *lei de Say* ⁽⁹⁾.

Aceitar esta doutrina equivale a admitir, como mostrou Keynes, que não existem obstáculos para o pleno emprego, pois nesse caso haveria não apenas um ponto de equilíbrio, mas uma infinidade de níveis de emprego (incluindo pleno emprego) igual-

⁽⁹⁾ J. B. Say expôs esta ideia no *Traité d'Economie Politique*. Na 1.^a edição (Paris, 1803) lê-se:

«Pour consommer il faut acheter; or on n'achète qu'avec ce qu'on a produit. La quantité de produits demandés est-elle donc déterminée par la quantité de produits créés? Sans aucun doute. Chacun peut à son gré consommer ce qu'il a produit; ou bien avec son produit en acheter un autre. La demande des produits en général est donc toujours égale à la somme des produits» (Tomo II, Livro IV, Cap. V, pp. 175-6).

e na 2.^a edição (Paris, 1814) Say escreveu:

«L'homme dont l'industrie s'applique à donner de la valeur aux choses, en leur créant un usage quelconque, ne peut espérer que cette valeur sera appréciée et payée, que là où d'autres hommes auront les moyens d'en faire l'acquisition. Ces moyens, en quoi consistent-ils? en d'autres valeurs, d'autres produits, fruits de leur industrie, de leur capitaux, de leurs terres: d'où il résulte, quoiqu'au premier aperçu cela semble un paradoxe, que c'est la production qui ouvre des débouchés aux produits». (Tomo I, Livro I, Cap. XV, p. 144).

Esta doutrina, que teve o apoio de James Mill, Ricardo e J. S. Mill, conseguiu, apesar da oposição de Malthus e de Simonde de Sismondi, dominar o pensamento económico até ao aparecimento da *General Theory*.

mente possíveis. A análise de Keynes fez, portanto, desaparecer a ideia de que «a oferta cria a sua própria procura»⁽¹⁰⁾.

O conceito de pleno emprego que temos estado a considerar diz respeito à utilização do factor *trabalho*, e por isso podemos designá-lo por *pleno emprego demográfico*.

Nalguns casos, porém, como veremos nas secções 2.3 e 2.4, este conceito deve ser associado ao factor da produção *capital* e aos factores determinantes do crescimento económico apontados na secção 2.1. Designaremos por *pleno emprego total* o conceito resultante da referida conjugação.

2.3. A teoria dos preços no esquema «keynesiano»

Na *General Theory* (Capítulo 21) Keynes analisa, sob o título de Teoria dos Preços, a relação entre as variações no volume monetário e as variações no nível dos preços.

Segundo este autor, a referida análise deve ter em atenção o seguinte conjunto de factores:

- a) A procura efectiva e o volume monetário não variam proporcionalmente;
- b) Os recursos que aguardam emprego não são homogéneos;
- c) Os recursos que aguardam emprego não são substituíveis;
- d) A unidade de salário tende a aumentar mesmo antes de se atingir a situação de pleno emprego demográfico;
- e) As remunerações dos factores que entram no *custo primário*⁽¹¹⁾ marginal não variam todas na mesma proporção.

⁽¹⁰⁾ R. F. Harrod, *The Life of John Maynard Keynes*, Londres, Macmillan and Co. Ltd., 1951, p. 465.

⁽¹¹⁾ Keynes (*General Theory*, p. 53) designa por *prime-cost* a soma $F + U$ onde F (*factor cost*) é o montante pago pela unidade de produção aos factores

Embora reconhecendo que estes factores não são independentes, Keynes analisa-os separadamente ⁽¹²⁾ e apresenta os seguintes comentários:

a) Atendendo a que é através da sua acção sobre a taxa de juro que as variações do volume monetário exercem a maior influência sobre a procura efectiva e a que os instrumentos de análise utilizáveis nesta hipótese, nomeadamente a *curva da preferência pela liquidez*, a *eficiência marginal do capital* e o *multiplicador de investimento*, são dependentes dos factores das alíneas b, c, d e e, é difícil estabelecer uma relação quantitativa entre a procura efectiva e o volume monetário.

Todavia, embora admitindo que não há razões para considerar constante a velocidade de transformação da moeda em rendimento (*income-velocity of money*) ⁽¹³⁾, um aumento do volume monetário

da produção e U (*user cost*) traduz o sacrifício de valor envolvido na produção, Este último é dado pela expressão

$$(G' - B') - (G - A_1)$$

onde G' é o capital existente no fim de um determinado período, G é o valor que o capital teria no fim do período se não tivesse sido usado durante esse período, B' é a soma que teria de ser gasta na manutenção do capital se este não tivesse sido usado e A₁ é a soma gasta em bens e serviços adquiridos a outras unidades de produção.

⁽¹²⁾ Consideramos digna de realce a observação feita por Keynes relativamente a este procedimento:

«The object of our analysis is, not to provide a machine, or method of blind manipulation, which will furnish an infallible answer, but to provide ourselves with an organised and orderly method of thinking out particular problems; and, after we have reached a provisional conclusion by isolating the complicating factors one by one, we then have to go back on ourselves and allow, as well as we can, for the probable interactions of the factors amongst themselves. This is the nature of economic thinking». (*General Theory*, p. 297).

⁽¹³⁾ Na p. 201 da *General Theory* Keynes propõe-se considerar a in-

só em condições excepcionais estará associado com uma redução da procura efectiva.

b) Sempre que os salários são fixados com carácter uniforme sem atender à eficiência individual, o aumento da produção resultante de um aumento de emprego envolverá, a manter-se inalterada a eficiência do equipamento, um aumento do custo por unidade produzida.

Em relação ao equipamento, a sua não homogeneidade poderá também provocar um aumento dos custos primários marginais.

Resulta daqui que um aumento de produção estará associado com uma elevação no nível dos preços.

c) Geralmente o aumento da produção envolve situações em que a procura de determinados recursos, quer sob a forma de trabalho, quer sob a forma de capital, apresenta uma elasticidade nula, enquanto que outros recursos ainda se encontram aguardando emprego. Nestes casos, se os recursos não são substituíveis, verificar-se-ão aumentos de preços relativamente aos recursos cuja procura se torna inelástica.

Embora este facto não provoque inicialmente uma elevação muito acentuada no nível geral dos preços, a existência dos referidos «estrangulamentos», *bottle-necks* como Keynes lhes chama, é susceptível de se traduzir num forte aumento dos preços de alguns produtos à medida que a produção em geral aumenta.

d) A existência, em relação ao factor trabalho, dos «estrangulamentos» referidos na alínea anterior, provocará aumentos de salários.

come-velocity of money como sendo dada pelo quociente da procura efectiva pelo volume monetário retido para efectuar transacções e por razões de previdência. Porém, parece-nos que nesta passagem da *General Theory* (p. 299) se tomou como denominador o volume monetário total.

Com efeito, por um lado, as organizações sindicais serão incentivadas a exercer pressão nesse sentido uma vez que o desemprego involuntário apresenta tendências de redução, e, por outro, as entidades patronais estarão dispostas a conceder salários mais altos desde que a produção aumente.

Keynes designa estas situações em que o aumento da procura efectiva provoca aumentos de salários por *posições de semi-inflação* (*positions of semi-inflation*).

e) De entre os elementos que compõem o custo primário é o «custo do uso» (*user cost*) aquele cujas variações, além de poderem ser grandes, se verificam possivelmente em proporção diferente das da unidade de salário, e isto porque um aumento na procura efectiva originará provavelmente modificações rápidas nas previsões relativas, por exemplo, aos prazos de amortização do equipamento.

Embora admitindo que, como primeira aproximação, se pode considerar que os elementos do custo primário variam todos na mesma proporção da unidade de salário, Keynes propõe que se tome como padrão de valor uma unidade a que dá o nome de *unidade de custo* e que consiste numa média das remunerações dos factores participantes no custo primário, ponderada segundo as respectivas proporções de variação.

Quando a produção aumenta o nível dos preços elevar-se-á em proporção superior à da variação da unidade de custo como consequência do princípio dos rendimentos decrescentes.

Representando por D a procura efectiva, por p o preço de uma unidade de volume da produção e por O o volume total da produção, tem-se

$$D = O.p$$

e, portanto,

$$\Delta D = O \cdot \Delta p + p \cdot \Delta O \quad [1]$$

Atendendo a que a elasticidade de p em relação a D, que representamos por $\frac{E_p}{ED}$, é dada por

$$\frac{\Delta p}{\Delta D} \cdot \frac{D}{p}$$

e a que a elasticidade de O em relação a D, que representamos por $\frac{EO}{ED}$, é traduzida pela expressão

$$\frac{\Delta O}{\Delta D} \cdot \frac{D}{O},$$

de [1] vem

$$\frac{E_p}{ED} + \frac{EO}{ED} = 1 \quad [2]$$

A relação [2] mostra que o aumento da procura efectiva provocará, ou elevação no nível dos preços, ou aumento de produção, ou ambas as coisas.

Quando um aumento da procura efectiva deixa invariável o volume da produção e provoca apenas uma elevação no nível dos preços, isto é, quando $\frac{EO}{ED}$ é nula, está-se em presença de uma situação que Keynes designa por *verdadeira inflação* (*true inflation*).

Sendo $\frac{E_p}{EM}$ a elasticidade de p em resposta a variações do volume monetário M, tem-se

$$\begin{aligned} \frac{E_p}{EM} &= \frac{\Delta p}{\Delta M} \cdot \frac{M}{p} \\ &= \frac{\Delta D}{\Delta M} \cdot \frac{M}{D} \cdot \frac{\Delta p}{\Delta D} \cdot \frac{D}{p} \end{aligned}$$

ou

$$\frac{E_p}{EM} = \frac{ED}{EM} \cdot \frac{E_p}{ED} \quad [3]$$

onde $\frac{ED}{EM}$ é a elasticidade da procura efectiva em relação às variações do volume monetário (14).

(14) A fórmula [3] corresponde à fórmula

$$e = e_d (1 - e_o \cdot e_o + e_o \cdot e_o \cdot e_w)$$

que Keynes apresenta na p. 305 da *General Theory*, no caso da elasticidade do emprego em relação à procura efectiva (e_e) ser igual a 1. (Aliás, Keynes não justifica a introdução desta elasticidade e ignora-a ao deduzir parte da fórmula na p. 285 da *General Theory*). Com efeito, empregando a simbologia usada por nós, a fórmula de Keynes pode escrever-se assim:

$$\frac{E_p}{EM} = \frac{ED}{EM} \left(1 - \frac{EO}{ED_w} + \frac{EO}{ED_w} \cdot \frac{EW}{ED} \right) \quad [3']$$

onde $\frac{EO}{ED_w}$ é a elasticidade do volume da produção O em relação à procura efectiva D_w medida em unidades de salário e $\frac{EW}{ED}$ é a elasticidade da unidade

Considerando constante a velocidade de transformação da moeda em rendimento, isto é, o cociente $\frac{D}{M}$, ter-se-á $\frac{ED}{EM} = 1$ e, portanto,

$$\frac{Ep}{EM} = \frac{Ep}{ED} = 1 - \frac{EO}{ED} \quad [4]$$

Esta relação pode ser traduzida pelo Gráfico III.

do salário W em relação à procura efectiva D , medidas ambas em moeda. Por ser

$$\frac{EO}{ED_w} = \frac{\Delta O}{\Delta D_w} \cdot \frac{D_w}{O}$$

$$\frac{EW}{ED} = \frac{\Delta W}{\Delta D} \cdot \frac{D}{W}$$

e

$$D = D_w \cdot W$$

e atendendo a que

$$\Delta D_w = \frac{W \cdot \Delta D - D \cdot \Delta W}{W^2}$$

tem-se

$$\frac{EO}{ED} = \frac{EO}{ED_w} \cdot \left(1 - \frac{EW}{ED} \right)$$

e, porque, como vimos,

$$\frac{EO}{ED} = 1 - \frac{Ep}{ED}$$

vem, finalmente, de [3']

$$\frac{Ep}{EM} = \frac{ED}{EM} \cdot \frac{Ep}{ED}$$

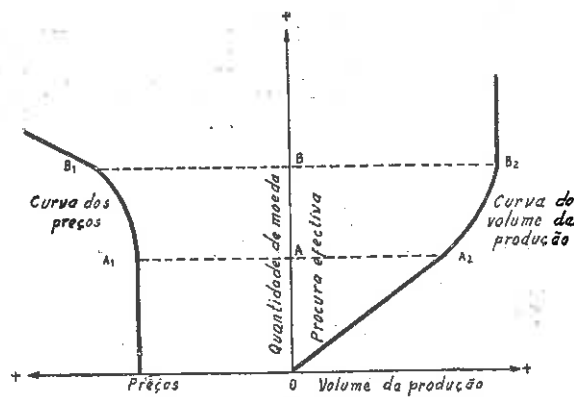


GRÁFICO III

Até aos pontos A_1 e A_2 , situados, respectivamente, na curva dos preços e na curva do volume da produção, as variações quer do volume monetário quer da procura efectiva provocam um aumento proporcional do volume da produção, mantendo-se, porém, os preços num nível constante.

Entre os pontos de ordenadas A e B os aumentos do volume monetário (e da procura efectiva) provocarão elevações no nível dos preços enquanto que o volume da produção varia em proporção inferior à daqueles aumentos. Os comentários acima apresentados a propósito dos factores das alíneas b, c, d e e dão a explicação do comportamento das duas curvas entre os referidos pontos.

A partir do ponto B tem-se uma situação de *verdadeira inflação*. O nível dos preços e a procura efectiva (e o volume monetário) passam a variar na mesma proporção enquanto que o volume da produção deixa de aumentar.

Antes do ponto A tem-se $\frac{E p}{E D} = 0$ e $\frac{E O}{E D} = 1$; entre A e B existe uma situação de *semi-inflação* em que, apesar de se verificarem aumentos de preços, o volume da produção ainda

aumenta; acima de B é $\frac{E_p}{E D} = 1$ e $\frac{E O}{E D} = 0$.

O ponto B onde, como vimos, começa a verdadeira inflação, é geralmente identificado como sendo o ponto em que se atinge o *pleno emprego*, sem que se esclareça qual das duas modalidades (*pleno emprego demográfico* ou *pleno emprego total*) está sendo considerada. Cremos que o referido ponto é aquele em que se atinge o *pleno emprego total*.

Com efeito, o *pleno emprego demográfico* é uma condição necessária mas não suficiente de *pleno emprego total*. Está-se em presença deste último quando numa comunidade, além de existir pleno emprego demográfico, o capital disponível não é susceptível de maior produtividade e os seus membros não actuam de forma a obter proveito dos factores determinantes do crescimento económico citados na secção 2.1. Só neste caso se verificará *verdadeira inflação*, isto é, uma elasticidade do volume da produção nula com a elasticidade dos preços igual a 1.

Embora a manutenção do pleno emprego demográfico sem verdadeira inflação requeira ajustamentos periódicos de ordem fiscal, monetária e social, estas duas situações não são incompatíveis ⁽¹⁵⁾ e a adopção de medidas tendentes a promover pleno emprego demográfico constitui até uma obrigação por parte dos membros das Nações Unidas ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁵⁾ Este facto foi recentemente sublinhado pelo Governo do Reino Unido. Com efeito, no documento *The Economic Implications of Full Employment* (Londres, H. M. S. O., 1956, p. 12) lê-se «We all want full employment and we all want stable prices... The experience of the past ten years has shown that the fuller employment is the more liable prices are to rise; but the Government does not believe that there is any inevitable conflict between the two objectives. We can achieve them both if certain conditions are fulfilled;...».

⁽¹⁶⁾ Art. 55.º, alínea a) e art. 56.º da Carta das Nações Unidas.

2.4. O consumo e os bens de produção

Na secção anterior verificámos que em situações de pleno emprego total o aumento da procura efectiva se traduz numa elevação do nível de preços sem que a produção possa aumentar, originando-se assim um processo de verdadeira inflação. Nestas condições, portanto, só se verificará crescimento do capital desde que se desviem recursos da produção de bens de consumo, a fim de os aplicar na obtenção de bens de produção, e para isso é necessário que se reduza a *propensão para o consumo*.

A teoria clássica segundo a qual o aumento do capital depende do fortalecimento da poupança individual, sendo por isso desvantajosa toda a redistribuição do rendimento nacional que, reduzindo a poupança das classes de rendimentos elevados, aumente o consumo das classes de baixos rendimentos, é, portanto, justificável no caso de pleno emprego total.

Atendendo a que o *multiplicador de investimento* tende para 1 quando a *propensão marginal para o consumo* tende para 0, e, portanto, quanto mais baixa for a propensão para o consumo menor será o aumento da procura efectiva provocado por um dado investimento, Keynes pôde mesmo afirmar que «in conditions of full employment⁽¹⁷⁾ is a low

(17) Aqui a expressão *full employment* deve ser tomada no sentido de *pleno emprego total* pois na *General Theory* (p. 245) Keynes toma como constantes «the existing skill, and quantity of available labour, the existing quantity and quantity of available equipment, the existing technique, the degree of competition, the tastes and habits of the consumer, the disutility of different intensities of labour and of the activities of supervision and organisation, as well as the social structure including the forces... which determine the distribution of the national income».

Em *The Accumulation of Capital* (Londres, Macmillan & Co. Ltd., 1956), Joan Robinson procura alargar a análise de Keynes estudando os desenvolvi-

propensity to consume conducive to the growth of capital» (18).

Segundo a teoria clássica, o aumento da propensão para o consumo é também prejudicial numa situação em que não se verifique pleno emprego total.

Já alguns mercantilistas e, mais tarde, T. R. Malthus e J. A. Hobson, entre outros, tinham atacado esta concepção, mas sem êxito. Até o próprio Keynes, referindo-se a um período em que o grau de utilização quer do trabalho quer de outros recursos estava substancialmente abaixo do nível de pleno emprego, defendia ainda a concepção clássica em 1919 (19).

Na *General Theory*, porém, Keynes mostrou-se contrário a esta ideia (20). Com efeito, ele afirmou aí que «up to the point

mentos a longo prazo associados com as variações na técnica de produção e na quantidade e qualidade do equipamento disponível.

(18) *General Theory*, p. 373.

(19) Em *The Economic Consequences of the Peace* (Londres, Macmillan and Co., Ltd., 1919, pp. 16-17) Keynes escreveu:

«... it was precisely the *inequality* of the distribution of wealth which made possible those vast accumulations of fixed wealth and of capital improvements which distinguished that age [the nineteenth century] from all others...

The immense accumulations of fixed capital which, to the great benefit of mankind, were built up during the half century before the war, could never have come about in a Society where wealth was divided equitably. The railways of the world, which that age built as a monument to posterity, were, not less than the Pyramids of Egypt, the work of labour which was not free to consume in immediate enjoyment the full equivalent of its efforts.

(20) A mudança de opinião em relação a este problema poderia ser considerada como mais um exemplo da inconsistência que alguns economistas atribuem a Keynes e a que Harrod se refere em *The Life of John Maynard Keynes* (Londres, Macmillan & Co. Ltd., 1955, pp. 467-473). Todavia, Keynes antecipou-se aos críticos ao afirmar no Prefácio da *General Theory*: «what in my own mind is a natural evolution in a line of thought which I have been pursuing for several years, may sometimes strike the reader as a confusing change of view».

where full employment prevails... measures for the redistribution of incomes in a way likely to raise the propensity to consume may prove positively favourable to the growth of capital» (21). E acrescentou: «our argument leads towards the conclusion that in contemporary conditions the growth of wealth, so far from being dependent on the abstinence of the rich, as is commonly supposed, is more likely to be impeded by it. One of the chief social justifications of great inequality of wealth is, therefore, removed» (22).

O Gráfico IV (23) ilustra o raciocínio que conduziu Keynes a esta conclusão.

Ao responder a algumas críticas suscitadas pela *General Theory*, Keynes acentuou (24) que uma das ideias originais aí expostas foi a de considerar que a igualdade entre o investimento global e a poupança global é determinada, não pela taxa de juro, mas pela procura efectiva, acrescentando que as suas definições de investimento global e de poupança global foram dadas por analogia com as curvas de oferta e procura.

Uma decisão individual de poupança não envolve necessariamente uma decisão de investimento. Com efeito, embora um indivíduo que poupa aumente a sua riqueza, esse aumento pode resultar de transferência de riqueza de outros indivíduos e, por outro lado, as decisões de poupança e de investimento não são geralmente tomadas pelos mesmos indivíduos.

Considerando que as decisões individuais, quer de poupança

(21) *General Theory*, pp. 372-3.

(22) *General Theory*, p. 373.

(23) Este gráfico é baseado noutro apresentado por L. R. Klein em *The Keynesian Revolution* (New York, The Macmillan Company, 1947, p. 115).

(24) «Alternative Theories of the Rate of Interest», *The Economic Journal*, Junho de 1937, p. 249.

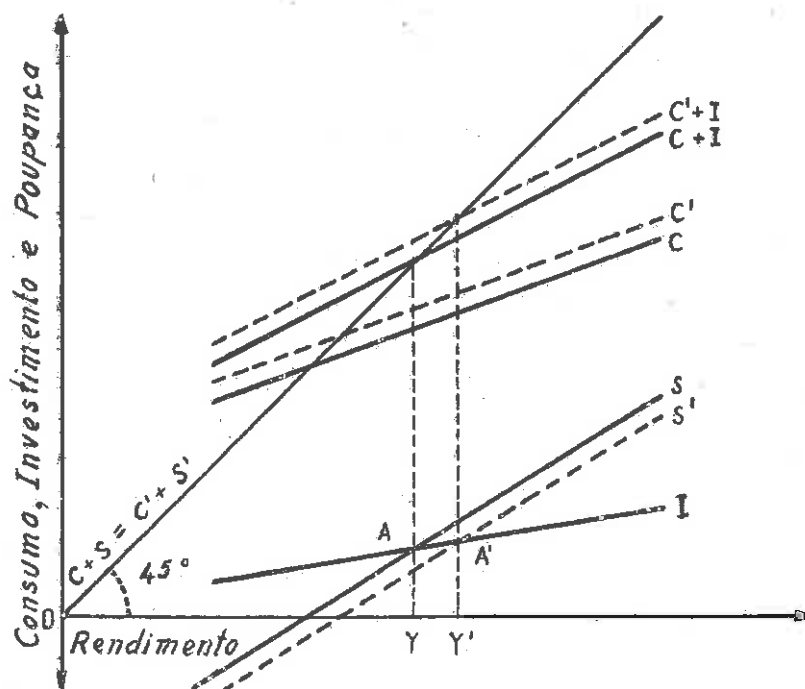


GRAFICO IV

quer de investimento, envolvem quantias crescentes com o rendimento e que para baixos níveis de rendimento se verificarão decisões no sentido de gastar em consumo quantias superiores ao rendimento, as curvas do investimento ⁽²⁵⁾ e da poupança poderão ser representadas, respectivamente, pelas rectas I e S do Gráfico IV, cujo ponto de encontro A corresponde à procura efectiva Y.

⁽²⁵⁾ A hipótese de que as decisões de investimento envolvem quantias crescentes com o rendimento aplica-se a uma economia de tipo capitalista. Numa economia comunista o nível de investimento não resulta de decisões individuais mas sim da decisão autónoma do Governo e por isso a curva do investimento é neste caso traduzida por uma recta paralela ao eixo horizontal.

A partir da curva de poupança e atendendo a que a poupança é dada pela diferença entre o rendimento e o consumo, obtém-se a curva do consumo C.

A recta $C + I$ (soma algébrica das ordenadas das rectas C e I) traduz as decisões de despesa total (em consumo e em investimento) e o seu ponto de encontro com a recta $C + S$ corresponde também à procura efectiva Y.

Admitamos que no sistema económico em observação se verifica um incremento nas decisões de consumo provocado por uma redistribuição de rendimentos, mantendo-se inalteradas as decisões de investimento. A nova curva do consumo passará a ser C' , a curva da despesa total deslocar-se-á para $C' + I$ e a curva da poupança tomará a posição S' . O gráfico mostra que a procura efectiva aumenta para Y' e que o investimento aumenta também passando do montante $A Y$ para o montante $A' Y'$. Fica, assim, demonstrada a proposição de Keynes segundo a qual a redistribuição do rendimento nacional é favorável ao crescimento do capital desde que não exista pleno emprego total.

Esta afirmação tem sido refutada⁽²⁶⁾ com o argumento de que uma maior propensão para a poupança provocará uma redução da taxa de juro que conduzirá a maior investimento, estando este resultado em contradição com o esquema traduzido pelo Gráfico IV.

Parece-nos, porém, que, contrariamente à opinião de Harrod, não se deve atribuir a Keynes a ideia de que «greater thriftiness would normally entail a lower rate of interest»⁽²⁷⁾. Com efeito, este autor, depois de afirmar que «the ordinary man... brought up

(26) Veja-se A. C. Pigou, *Keynes's General Theory*, (Londres, Macmillan & Co. Ltd., 1952, pp. 42-4).

(27) *The American Economic Review*, Setembro de 1951, p. 670.

on the traditional theory, and the trained economist also, has carried away with him the idea that whenever an individual performs an act of saving he has done something which automatically brings down the rate of interest,...», acrescentou «the analysis of the previous chapters will have made it plain that this account of the matter must be erroneous» (28).

Se a nossa interpretação é correcta, a teoria «keynesiana» da taxa de juro pode ser resumida da forma que passamos a expor.

Divergindo da teoria clássica segundo a qual a taxa de juro é «the «price» which brings into equilibrium the demand for resources to invest with the readiness to abstain from present consumption» (29), Keynes mostrou que ela era determinada pela conjugação de dois factores; um é a quantidade de moeda retida para especulação (M_1) e o outro é a preferência pela liquidez relativa àquele motivo (L_1). Tem-se, portanto,

$$r = f_1 (M_1, L_1)$$

onde r é a taxa de juro.

Considerando L_1 constante, as variáveis r e M_1 estão associadas de tal forma que quando uma cresce a outra decresce.

A quantidade de moeda retida para efectuar transacções e por razões de previdência (M_2) depende da procura efectiva (Y) e da preferência pela liquidez relativa a transacções e a previdência (L_2). Porém, atendendo a que a procura efectiva pode ser influenciada pela taxa de juro, vem

$$M_2 = f_2 (Y, L_2, r)$$

sendo M_2 crescente com Y .

(28) *General Theory*, p. 177.

(29) *General Theory*, p. 167.

As variáveis L_1 e L_2 traduzem factores de natureza psicológica e por isso Keynes afirmou que «the rate of interest is a highly psychological phenomenon» (30).

O volume monetário total (M) é dado pela soma $M_1 + M_2$.

Quer Y quer M_2 podem influenciar a taxa de juro através de L_1 mas, dada a natureza desta variável, Keynes ignorou a referida influência.

Keynes, porém, não ignorou a influência da taxa de juro sobre o investimento, a poupança e o consumo.

Na hipótese de um aumento da taxa de juro, a sua acção exercer-se-á directamente sobre o investimento que, a manter-se a eficiência marginal do capital no mesmo nível, sofrerá uma redução a qual obrigará a procura efectiva a contrair-se até ao nível em que a poupança iguale o novo nível de investimento. Porém, atendendo ao princípio do multiplicador, a redução da procura efectiva terá de ser superior à do investimento e por esta razão o consumo contrair-se-á também. Portanto, um aumento da taxa de juro provocará a redução quer da poupança quer do consumo e, inversamente, a redução da taxa de juro elevará o consumo e a poupança.

Esta conclusão veio contrariar a concepção clássica segundo a qual o aumento da taxa de juro envolveria o aumento da poupança à custa de uma redução no consumo.

Embora admitindo que as variações da taxa de juro não exercem influência directa apreciável sobre o consumo, hipótese esta que tem sido confirmada por investigações estatísticas (31), Keynes não negou a possibilidade de uma redução na propensão individual para o consumo dada a atracção exercida por um maior

(30) *General Theory*, p. 202.

(31) L. R. Klein, *op. cit.*, p. 60.

rendimento resultante do aumento da taxa de juro e admitiu até que o referido aumento poderia ainda reduzir a propensão individual para o consumo em virtude do efeito desencorajante da redução na cotação dos títulos de dívida (obrigações, por exemplo). O que Keynes mostrou foi que o facto de o consumo se reduzir não implica um aumento na poupança global. Com efeito, a longo prazo, esta também diminui.

A análise da teoria «keynesiana» da taxa de juro acima apresentada, se é correcta, mostra-nos que o argumento usado por Pigou segundo o qual um aumento da propensão para a poupança provocaria uma redução da taxa de juro e que Harrod, embora defendendo por outra forma o ponto de vista de Keynes, aceitou, está em desacordo com a teoria «keynesiana».

O Gráfico IV mostra que há dois processos de aumentar a procura efectiva que, aliás, não são incompatíveis: um consiste em aumentar a propensão para o consumo e o outro em elevar o nível do investimento.

Keynes, embora manifestando-se «impressed by the great social advantages of increasing the stock of capital until it ceases to be scarce»⁽⁵²⁾, reconheceu que «the wisest course is to advance on both fronts»⁽⁵³⁾.

W. A. Lewis expressa uma opinião aparentemente diversa. Em *The Theory of Economic Growth* este autor escreveu: «The less developed countries have awakened into a century where everybody wishes to ride two horses simultaneously, the horse of economic equality, and the horse of economic development. The U. S. S. R.

⁽⁵²⁾ *General Theory*, p. 325.

⁽⁵³⁾ *General Theory*, p. 325.

has found that these two horses will not go in the same direction, and has therefore abandoned one of them. Other less developed countries will have to make their own compromises» (34).

Porém, o exemplo da U. R. S. S. não pode ser tomado como padrão para uma comunidade de tipo capitalista.

Já atrás referimos que numa economia comunista a curva do investimento se traduzia por uma recta horizontal e que o nível do investimento era decidido de forma autónoma pelo governo.

Destes dois factos resultam duas consequências importantes.

O primeiro significa que a alteração da propensão para o consumo não exerce influência sobre o nível do investimento pois a intersecção de qualquer curva da poupança com a curva do investimento determinará pontos com a mesma ordenada.

Do segundo facto resulta que a curva do investimento pode ser sempre «colocada» a um nível de pleno emprego demográfico por uma decisão autónoma e compulsiva do governo, não existindo assim o risco de desemprego involuntário característico das economias de tipo capitalista.

Deve notar-se ainda que num país subdesenvolvido a acção dos factores determinantes do crescimento económico é pouco intensa. Se, além disto, a sua estrutura política facilitar a obtenção do pleno emprego demográfico, o perigo de verdadeira inflação é, como vimos atrás, grande.

Na *General Theory* Keynes teve como objectivo fundamental o de mostrar como uma comunidade industrializada de tipo capitalista poderia atingir uma situação estável de pleno emprego demográfico e a sua análise levou-o a afirmar que uma das formas

(34) Londres, George Allen & Unwin Ltd., 1955, pp. 379-380.

de o conseguir consiste em adoptar «measures designed to increase the propensity to consume by the redistribution of incomes or otherwise; so that a given level of employment would require a smaller volume of current investment to support it»⁽³⁵⁾.

⁽³⁵⁾ *General Theory*, p. 324.

CAPÍTULO 3

OS OBJECTIVOS DA SEGURANÇA SOCIAL

3.1. A redistribuição do rendimento nacional e a segurança social

No Capítulo 1 justificámos a necessidade de redistribuir o rendimento nacional e no Capítulo 2 analisámos a sua influência sobre o crescimento económico. No presente Capítulo ocupamo-nos de um particular conjunto de medidas que provocam a referida redistribuição: a *segurança social* ⁽¹⁾.

No relatório intitulado *Social Insurance and Allied Services* ⁽²⁾ e assinado por Lord (então Sir William) Beveridge, como tal se considera o plano de segurança social aí apresentado ⁽³⁾.

⁽¹⁾ O termo *segurança social* («social security») é originário dos Estados Unidos da América e foi aí introduzido em 1933 por Abraham Epstein (Cf. W. Haber e W. J. Cohen, *Readings in Social Security*, New York, Prentice-Hall, 1948, pp. 39-40; Edwin E. Witte, «What to Expect of Social Security», *American Economic Review*, Suplemento, Março de 1944, p. 214).

Foi ainda nos Estados Unidos que este termo apareceu pela primeira vez citado em legislação ao ser aprovado pelo Congresso em 1935 o *Social Security Act* (cf. P. Laroque, «De l'Assurance Sociale à la Sécurité Sociale: L'Expérience Française», *Revue Internationale du Travail*, Vol. LVII, N.º 6, Junho de 1948, p. 622; P. Durand, *La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale*, Paris, Librairie Dalloz, 1953, p. 13; B. Biondo, *La Sicurezza Sociale nel Mondo*, Trento, Ed. T. E. M. I., 1954, p. 13).

⁽²⁾ Londres, H. M. S. O., 1942. Passamos a referir este documento designando-o por *Relatório Beveridge*.

⁽³⁾ *Relatório Beveridge*, parágrafo 299.

Esta mesma ideia, que tem sido exposta por muitos autores (4), é defendida pela Organização Internacional do Trabalho.

Assim, em documento publicado em 1942, embora não se use o termo «redistribuição», esta ideia está implícita na afirmação de que por meio de um sistema de segurança social os membros de uma comunidade protegem-se contra contingências a que «o indivíduo de fracos recursos não pode efectivamente prover pela sua própria capacidade ou perspicácia ou mesmo por combinação privada com os seus semelhantes» (5).

Porém, em documento publicado em 1949, já se afirma que, «tomada no conjunto, a função da segurança social é considerada como sendo a de redistribuir rendimentos» (6). E em 1954 esta ideia é novamente expressa: «Em geral, pode admitir-se que presentemente na Europa o papel da segurança social... se resume à redistribuição de rendimentos individuais» (7).

Apontámos no Capítulo 1 que a intervenção do sector público era indispensável para que a redistribuição do rendimento nacional pudesse aumentar, na medida necessária, o comando sobre o fluxo de bens e serviços por parte dos indivíduos de baixos rendimentos.

Em relação à segurança social, a intervenção do sector público é geralmente aceite.

(4) Veja-se, por exemplo, A. Getting, *La Sécurité Sociale*, Paris, Presses Universitaires de France, 1948, p. 119; F. Netter, *Notions Essentielles de Sécurité Sociale*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1951, p. 52; P. Durand, *La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale*, Paris, Librairie Dalloz, 1953, p. 278; Instituto Internacional de Finanças Públicas, «L'Adaptation de la Comptabilité Publique aux Principes de la Comptabilité Nationale», *Public Finance*, N.º 3-4, 1955, p. 332.

(5) *Approaches to Social Security*, I. L. O., Studies and Reports, Series M, N.º 18, Montreal, 1942, p. 80.

(6) *Post-War Trends in Social Security*, I. L. O., Geneva, 1949, p. 31.

(7) *The Financing of Social Security*, I. L. O., Geneva, 1954, p. 92.

Este facto está bem patente no *Relatório Beveridge* cujas recomendações estão baseadas no princípio de que os esquemas de segurança social pressupõem a cooperação entre o Estado e o indivíduo ⁽⁸⁾.

A passagem do documento *Approaches to Social Security* acima citada também revela a mesma concepção ao admitir que as «combinações privadas» entre os membros de uma comunidade não bastam para fazer face a determinados riscos e por isso se afirmou no citado documento que, sendo o Estado uma associação de cidadãos criada para o seu bem-estar, é sua função promover esquemas de segurança social ⁽⁹⁾.

Na Recomendação n.º 67 ⁽¹⁰⁾ adoptada durante a 26.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho (Filadélfia, 1944), depois de se admitir que a segurança social deve ser baseada principalmente em esquemas compulsivos de seguro social, acrescenta-se que o custo dos benefícios, incluindo as despesas de administração, deve ser distribuído entre os segurados, os patrões e os contribuintes. Por um lado, a afirmação de que o seguro social deve ser compulsivo, e, por outro, a referência a patrões e a contribuintes como participantes nos encargos resultantes da atribuição dos benefícios, são indicações claras de que, segundo a Organização Internacional do Trabalho, os esquemas de segurança social envolvem transferências compulsivas levadas a efeito pelo sector público.

As investigações relativas à redistribuição do rendimento nacional apresentam grandes dificuldades quer de ordem conceitual quer de ordem estatística. Todavia, vários economistas têm em-

⁽⁸⁾ *Relatório Beveridge*, parágrafo 9.

⁽⁹⁾ *Approaches to Social Security*, I. L. O., Studies and Reports, Series M, N.º 18, Montreal, 1942, p. 80.

⁽¹⁰⁾ *Official Bulletin*, I. L. O., Vol. XXVI, N.º 1, 1944, parágrafos 2 e 26.

preendido recentemente estudos de carácter estatístico neste domínio os quais evidenciam a grande influência exercida pelos esquemas de segurança social na redistribuição dos rendimentos ⁽¹¹⁾.

Do que temos exposto não deve concluir-se que, só por si, a redistribuição do rendimento nacional constitui um remédio para tornar possível a *todos* os indivíduos duma comunidade o comando sobre os bens e serviços considerados indispensáveis à subsistência.

Assim, no caso de se verificar que o rendimento individual médio relativo a uma determinada comunidade é inferior àquele considerado indispensável à subsistência, a redistribuição do rendimento nacional não pode eliminar a curto prazo *todos* os casos de insuficiência de rendimentos individuais sendo portanto necessário aguardar que se atinja um nível de produção mais elevado. Porém, a ausência de esquemas eficientes de segurança social nem sempre reflecte a insuficiência do rendimento nacional ⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ Em relação à Grã-Bretanha, o grau de desenvolvimento atingido pela segurança social e a disponibilidade de dados estatísticos adequados têm possibilitado a realização destas investigações. De entre os trabalhos publicados neste domínio contam-se os seguintes:

Tibor Barna, *Redistribution of Incomes through Public Finance in 1937*, Oxford, Carendon Press, 1945.

Alan T. Peacock e P. R. Browning, «The Social Services in Great Britain and the Redistribution of Incomes», em *Income Redistribution and Social Policy* (Alan T. Peacock, ed.) Londres, Jonathan Cape, 1954.

Allan Murray Cartter, *The Redistribution of Income in Postwar Britain*, New Haven, Yale University Press, 1955.

⁽¹²⁾ Note-se, por exemplo, a seguinte afirmação contida no *Relatório Beveridge* (parágrafo 445) e relativa ao Reino Unido: «... abolition of want just before this war [1939-45] was easily within the economic resources of the community; want was a needless scandal due to not taking the trouble to prevent it».

3.2. O campo de aplicação da segurança social

Os esquemas de segurança social destinam-se a garantir o comando individual sobre o fluxo de bens e serviços quando aquele se torne insuficiente nas seguintes situações:

- A) Ausência temporária ou permanente de capacidade para trabalhar;
- B) Falta de emprego coincidente com a capacidade e o desejo de trabalhar;
- C) Existência de encargos extraordinários.

A ausência temporária de capacidade para trabalhar pode resultar de *doença*, de *acidente*, de *maternidade* ou de *infância* ⁽¹⁸⁾. As duas primeiras causas podem também provocar a ausência permanente de capacidade para trabalhar concorrendo igualmente para esta última a *senilidade*.

Na situação de falta de emprego coincidente com a capacidade e o desejo de trabalhar encontram-se não só os indivíduos que perderam involuntariamente o emprego mas também aqueles que, desejando trabalhar, não estiveram previamente empregados. Designaremos genericamente por *desemprego* a causa que dá origem àquela situação.

Os vários esquemas de segurança social têm sido introduzidos com vista a resolver os problemas a que, neste domínio, é atribuída prioridade, estando esta dependente da estrutura económica e social de cada comunidade.

⁽¹⁸⁾ Designamos por *infância* o período da vida humana que tem como limite superior a idade em que é possível começar a trabalhar.

Este facto, que, como apontou Pierre Laroque ⁽¹⁴⁾, até se tem manifestado em relação às duas primeiras situações, torna-se bem patente ao procurar discriminar os riscos que dão origem a encargos extraordinários. Aqueles que vamos citar não constituem por isso, no seu conjunto, uma lista-padrão aplicável a todas as comunidades.

Os encargos extraordinários que são mais frequentemente considerados são os resultantes de *incapacidade física ou mental, de nascimento, de casamento e de morte*.

Os encargos relativos a incapacidade física ou mental agrupam-se em duas categorias: uma diz respeito ao provimento de cuidados médicos (incluindo hospitalização e produtos farmacêuticos) e a outra está relacionada com o provimento de cuidados domésticos em casos tais como o da hospitalização de mães que tenham crianças a seu cargo e como o de pessoas idosas ou inválidas vivendo isoladas.

Os encargos extraordinários resultantes de nascimento estão relacionados com a aquisição de enxovais e de outros artigos indispensáveis ao bem-estar dos nascituros.

O casamento envolve a constituição de uma nova unidade social e dá por isso origem a encargos relativos à aquisição de mobiliário e de outros artigos de uso doméstico.

Os encargos extraordinários resultantes de morte ⁽¹⁵⁾ estão associados com as despesas de funeral.

Na Conferência dos Estados Americanos Membros da Organização Internacional do Trabalho realizada no Rio de Janeiro em

⁽¹⁴⁾ *Op. cit.*, p. 628.

⁽¹⁵⁾ A morte de um chefe de família é susceptível de provocar a inclusão de indivíduos em qualquer das categorias relativas às situações A e B.

1952 foi dado relevo a uma outra categoria de encargos extraordinários: os relativos a riscos agrícolas ⁽¹⁶⁾.

Em Portugal, os subsídios pecuniários concedidos pelas Casas dos Pescadores por perda de embarcações e apetrechos de pesca podem também ser considerados como constituindo prestações de segurança social destinadas a fazer face a outra categoria de encargos extraordinários.

As prestações relativas a senilidade (pensões de reforma) e os encargos respeitantes a cuidados médicos são, de entre as rubricas de segurança social, aquelas que envolvem normalmente maiores despesas ⁽¹⁷⁾.

3.3. A Segurança Social e a Economia

Ao analisar a bibliografia relativa à segurança social encontra-se muitas vezes evidenciado o facto dos esquemas de segurança social envolverem, além de considerações de natureza administrativa e actuarial, considerações de ordem económica.

Assim, a Repartição Internacional do Trabalho reconhecia em 1942 que a política de segurança social só podia ser planeada como parte de um programa mais vasto que incluísse medidas para promover o emprego e mantê-lo num alto nível, para aumentar o rendimento nacional e distribuí-lo mais equitativamente, para me-

⁽¹⁶⁾ *Social Security: Achievements and Future Policy*, I. L. O., Genebra, 1952, p. 105.

⁽¹⁷⁾ Em 1954 no Reino Unido estas duas rubricas traduziram respectivamente 27 % e 35 % das despesas totais da segurança social (Central Statistical Office, *National Income and Expenditure, 1955*, Londres, H. M. S. O., 1955, pp. 35 e 37).

lhorar a nutrição e a habitação, multiplicar a prestação de cuidados médicos e alargar as oportunidades de educação geral e profissional (18) e em 1949 apontava a existência de «uma tendência para fazer intervir na discussão, a par dos clássicos argumentos actuariais, considerações relativas à evolução económica, financeira e monetária do país — na realidade, tudo o que resultasse da integração da segurança social na economia nacional» (19).

No relatório geral (parágrafo 1) relativo aos métodos de financiamento do seguro social, aprovado no 13.º Congresso Internacional dos Actuários realizado em 1951, afirma-se o seguinte:

«O problema não é apenas actuarial mas também económico e até político. Sob o ponto de vista económico, a traços gerais, ele consiste em estabelecer um equilíbrio, em qualquer momento, entre as necessidades da população não produtora (crianças, inválidos e velhos) e os bens e serviços de consumo não utilizados pela população produtora. É portanto necessário determinar qual a parte do rendimento nacional que é possível destinar a pensões» (20).

Também no relatório sobre os progressos recentes no domínio da segurança social elaborado na 11.ª reunião geral da Associação Internacional da Segurança Social, depois de se afirmar que presentemente a legislação da segurança social assenta na sua maior parte em bases empíricas, se defende o recurso aos conhecimentos da ciência económica (21).

(18) *Approaches to Social Security*, I. L. O., Montreal, 1942, p. 93.

(19) *Post-War Trends in Social Security*, I. L. O., Genebra, 1949, p. 37.

(20) *Transactions of the 13th International Congress of Actuaries*, Vol. II, Amesterdão, North-Holand Publishing Company, 1952.

(21) *Recent Developments in the Field of Social Security*, I. S. S. A., Genebra, 1954, p. 18.

Por outro lado, em obras de economistas atribui-se à Economia, como um dos seus objectivos, o estudo das medidas relativas à segurança social.

Consideramos dignas de nota as referências feitas neste sentido por Marshall e por Pigou.

O primeiro escreveu:

«The hope that poverty and ignorance may gradually be extinguished, derives indeed much support from the steady progress of the working classes during the nineteenth century... This progress has done more than anything else to give practical interest to the question whether it is really impossible that all should start in the world with a fair chance of leading a cultured life, free from the pains of poverty and the stagnating influences of excessive mechanical toil... The question cannot be fully answered by economic science... But the answer depends in a great measure upon facts and inferences, which are within the province of economics; and this it is which gives to economic studies their chief and their highest interest» (22).

Pigou, ao prefaciá-la terceira edição da sua obra *The Economics of Welfare*, afirmou:

«The complicated analyses which economists endeavour to carry through are not mere gymnastic. They are instruments for the bettering of human life. The misery and squalor that surround us, the injurious luxury of some wealthy families, the terrible uncertainty overshadowing many families of the poor — these are evils too plain to be ignored. By the knowledge that our science seeks it is possible that they may be restrained. Out of the dark-

(22) *Principles of Economics*, Londres, Macmillan and Co., Ltd., 1920, pp. 3-4.

ness light! To search for it is the task, to find it perhaps the prize, which the «dismal science of Political Economy» offers to those who face its discipline» (23).

 Todavia, a bibliografia relativa à segurança social inclui bem poucas obras que se ocupem especificamente do estudo das suas implicações económicas.

(23) Londres, Macmillan and Co., Ltd., 1932, p. VII.

CAPÍTULO 4

O LUGAR DA SEGURANÇA SOCIAL NA CONTABILIDADE SOCIAL

No capítulo anterior referimo-nos à necessidade de estudar os problemas da segurança social enquadrados na estrutura económica geral da comunidade.

Cremos que um dos processos para tornar possível o referido estudo consiste em individualizar num sistema de contabilidade social ⁽¹⁾ as rubricas relativas à segurança social. O presente capítulo constitui uma tentativa neste sentido.

Em trabalhos recentes ⁽²⁾ que se ocupam da contabilidade

⁽¹⁾ No relatório apresentado por uma comissão de economistas de vários países ao congresso do Instituto Internacional de Finanças Públicas realizado em Paris em Setembro de 1955 dá-se a seguinte definição de *contabilidade social*: «technique permettant de présenter, dans des tableaux comptables et au moyen de données quantitatives, une vue globale et synthétique que l'activité économique d'une nation au cours d'une période déterminée». (*Public Finance*, N.º 3-4, 1955, p. 277).

⁽²⁾ Veja-se as seguintes obras:

Richard Stone, «Functions and Criteria of a System of Social Accounting», *Income and Wealth, Series I*, Cambridge, Bowes & Bowes, 1951.

J. R. Hicks, *The Social Framework* (2.ª ed.), Oxford, Clarendon Press, 1952, Cap. XIX.

O. E. C. E., *A Standardised System of National Accounts*, Paris, 1952.

O. N. U., *A System of National Accounts and Supporting Tables*, New York, 1953.

Central Statistical Office, *National Income Statistics. Sources and Methods*, Londres, H. M. S. O., 1956.

social, o plano desta é traçado com base numa dupla classificação: por um lado, divide-se a comunidade num certo número de sectores, e, por outro, agrupam-se as operações económicas segundo vários tipos.

Quando se pretenda apresentar resultados numéricos, estas classificações subordinam-se quer à disponibilidade dos dados estatísticos quer à natureza das relações económicas cujo estudo se tem em vista. Embora no presente trabalho não se incluam elementos estatísticos, procurámos utilizar rubricas susceptíveis de conteúdo numérico. Por outro lado, tivemos a preocupação de individualizar as rubricas relativas à segurança social de forma a evidenciar as relações económicas mais importantes e a manter o esquema dentro de limites que permitam examinar o seu conjunto facilmente.

Consideramos a comunidade dividida em três sectores designados, respectivamente, por *consumidores*, *unidades de produção privadas* e *sector público* e as operações económicas agrupadas em quatro tipos designados, respectivamente, por *produção*, *apropriação*, *investimento* e *transacções externas*.

O quadro da página 73 mostra que nesta base o esquema é susceptível de comportar 16 contas. Porém, seguindo os esquemas propostos pela O. E. C. E. e pela O. N. U., utilizamos apenas 6 contas. Destas, as relativas a *produção*, a *investimento* e a *transacções externas* são consolidadas (contas 1, 5 e 6, respectivamente) e as relativas a *apropriação* são estabelecidas para cada um dos sectores da comunidade separadamente (contas 2, 3 e 4).

Os sectores que designamos, respectivamente, por *unidades de produção privadas* e por *sector público* cobrem domínios cujas «fronteiras» não coincidem com as que são geralmente adoptadas. Com efeito, ao contrário do procedimento aqui seguido, as unida-

des de produção possuídas pelo Estado mas geridas, sob o ponto de vista comercial, em moldes semelhantes aos das unidades de produção privadas, são geralmente englobadas com estas últimas num mesmo sector. Porém, julgamos preferível o nosso critério, visto que, se, por um lado, o facto de a conta de produção se apresentar consolidada evita que a referida distinção entre as unidades de produção levante problemas ao analisar a operação económica *produção*, sob o ponto de vista global, por outro lado, ao estudar as operações de *apropriação*, consideramos mais conveniente atribuir ao *sector público* todas as actividades por ele exercidas.

Além dos três sectores que acima apontamos, aparece muitas vezes mencionado um quarto sector sob a designação de *Resto do Mundo* ⁽³⁾. A introdução deste sector, que nos parece artificialmente quando comparada a sua natureza com a dos anteriores, é dispensável desde que consideremos as transacções externas como uma das operações económicas da comunidade em causa ⁽⁴⁾.

A *conta de apropriação do sector público* é susceptível de decomposição segundo os subsectores em que se divida o *sector público*. Este é geralmente repartido em três subsectores correspondentes, respectivamente, à administração central, às autarquias locais e à segurança social.

Ao levar a efeito a «desconsolidação» da referida conta segundo este critério, de entre as novas rubricas que surgem figura a respeitante aos juros dos títulos da dívida pública que sirvam

⁽³⁾ Veja-se, por exemplo, o relatório referido na nota 1. (*Public Finance*, N.º 3-4, 1955, p. 290).

⁽⁴⁾ A. T. Peacock e H. C. Edey, embora esquematizando a contabilidade social segundo um critério diferente daquele que expomos, revelam a preocupação de considerar apenas três sectores: *Firms, Households e Government* (*National Income and Social Accounting*, Londres, Hutchinson's University Library, 1954, pp. 18 e 48).

de cobertura às reservas da segurança social. Esta rubrica figurará, pelo mesmo montante, a «débito» da conta da administração central e a «crédito» da conta da segurança social.

Estes juros não estão, portanto, incluídos na rubrica 4.8, intitulada *Dividendos e juros consignados à segurança social*, nem na rubrica 4.17, intitulada *Juros da dívida pública*. Todavia, embora sem figurar ostensivamente na conta consolidada do sector público, o seu montante encontra-se diluído em algumas das suas rubricas: do lado das «despesas», nas rubricas 4.14, 4.15 e 4.19, e, do lado das «receitas», em uma ou mais das seguintes rubricas: 4.1, 4.2, 4.9, 4.10, 4.11 e 4.12.

No esquema contabilístico aqui apresentado, as rubricas que respeitam especificamente à segurança social estão escritas em itálico. Porém, além destas, outras são susceptíveis de ter relação com a segurança social, como acabamos de ver.



SECTORES				
	Consumidores	Unidades de produção privadas	Sector público	Conjunto dos sectores
OPERAÇÕES	Produção	—	—	1. Conta consolidada de produção
	Apropriação	2. Conta de apropriação dos consumidores	3. Conta de apropriação das unidades de produção privadas	4. Conta de apropriação do sector público
	Investimento	—	—	5. Conta consolidada de investimento
	Transacções externas	—	—	6. Conta consolidada de transacções externas

ESQUEMA DE CONTABILIDADE SOCIAL

1. CONTA CONSOLIDADA DE PRODUÇÃO

<p>1.1 Despesas dos consumidores em bens e serviços (2.8).</p> <p>1.2 Despesas correntes do sector público em bens e serviços sem relação com a segurança social (4.13).</p> <p>1.3 <i>Despesas correntes do sector público em bens e serviços relativas a segurança social</i> (4.14).</p> <p>1.4 Investimento bruto doméstico (5.5).</p> <p>1.5 Exportações (6.4).</p> <p>1.6 Menos: Importações (6.1).</p> <p>1.7 Menos: Impostos indirectos (4.2).</p> <p>1.8 Subsídios (4.16).</p> <p>1.9 Menos: Depreciação (5.6).</p>	<p>1.10 Ordenados e salários (2.1).</p> <p>1.11 <i>Contribuições das entidades patronais para a segurança social</i> (4.3).</p> <p>1.12 Rendimentos dos trabalhadores de conta própria (2.2).</p> <p>1.13 Rendas líquidas de propriedades rústicas e urbanas não consignadas à segurança social (2.3 + 3.2 + 4.9).</p> <p>1.14 <i>Rendas líquidas de propriedades urbanas consignadas à segurança social</i> (4.7).</p> <p>1.15 Lucros líquidos comerciais das unidades de produção privadas (3.1).</p> <p>1.16 Lucros líquidos das unidades de produção públicas (4.11).</p>
<p>TOTAL: Produto nacional líquido segundo o custo dos factores.</p>	<p>TOTAL: Produto nacional líquido segundo o custo dos factores.</p>

2. CONTA DE APROPRIAÇÃO DOS CONSUMIDORES

<p>2.1 Ordenados e salários (1.10).</p> <p>2.2 Rendimentos dos trabalhadores de conta própria (1.12).</p> <p>2.3 Rendas líquidas de propriedades rústicas e urbanas não consignadas à segurança social (1.13).</p> <p>2.4 Dividendos e juros não consignados à segurança social (3.5).</p> <p>2.5 Juros da dívida pública (4.17).</p> <p>2.6 <i>Transferências do sector público para os consumidores relativas à segurança social</i> (4.15).</p> <p>2.7 Remessas monetárias do estrangeiro (6.5).</p>	<p>2.8 Despesas dos consumidores em bens e serviços (1.1).</p> <p>2.9 Impostos directos (4.1).</p> <p>2.10 <i>Contribuições dos empregados por conta de outrem para a segurança social</i> (4.4).</p> <p>2.11 <i>Contribuições dos trabalhadores de conta própria para a segurança social</i> (4.5).</p> <p>2.12 <i>Contribuições de outros indivíduos para a segurança social</i> (4.6).</p> <p>2.13 Remessas monetárias para o estrangeiro (6.2).</p> <p>2.14 Poupança dos consumidores (5.1).</p>
TOTAL	TOTAL

3. CONTA DE APROPRIAÇÃO DAS UNIDADES DE PRODUÇÃO PRIVADAS

<p>3.1 Lucros líquidos comerciais das unidades de produção privadas (1.15).</p> <p>3.2 Rendas líquidas de propriedades rústicas e urbanas não consignadas à segurança social (1.13).</p> <p>3.3 Juros da dívida pública (4.17).</p> <p>3.4 Remessas monetárias do estrangeiro (6.5).</p>	<p>3.5 Dividendos e juros não consignados à segurança social (2.4 + 4.10).</p> <p>3.6 <i>Dividendos e juros consignados à segurança social</i> (4.8).</p> <p>3.7 Impostos directos (4.1).</p> <p>3.8 Remessas monetárias para o estrangeiro (6.2).</p> <p>3.9 Poupança das unidades de produção privadas (5.2).</p>
TOTAL	TOTAL

4. CONTA DE APROPRIAÇÃO DO SECTOR PÚBLICO

4.1 Impostos directos (2.9 + 3.7).	4.13 Despesas correntes do sector público em bens e serviços sem relação com a segurança social (1.2).
4.2 Impostos indirectos (1.7).	4.14 Despesas correntes do sector público em bens e serviços relativas à segurança social (1.3).
4.3 Contribuições das entidades patronais para a segurança social (1.11).	4.15 Transferências do sector público para os consumidores relativas à segurança social (2.6).
4.4 Contribuições dos empregados por conta de outrem para a segurança social (2.10).	4.16 Subsídios (1.8).
4.5 Contribuições dos trabalhadores de conta própria para a segurança social (2.11).	4.17 Juros da dívida pública (2.5 + 3.3).
4.6 Contribuições de outros indivíduos para a segurança social (2.12).	4.18 Remessas monetárias para o estrangeiro (6.2).
4.7 Rendas líquidas de propriedades urbanas consignadas à segurança social (1.14).	4.19 Poupança do sector público relativa à segurança social (5.3).
4.8 Dividendos e juros consignados à segurança social (3.6).	4.20 Poupança do sector público sem relação com a segurança social (5.4).
4.9 Rendas líquidas de propriedades rústicas e urbanas não consignadas à segurança social (1.13).	
4.10 Dividendos e juros não consignados à segurança social (3.5).	
4.11 Lucros líquidos das unidades de produção públicas (1.16).	
4.12 Remessas monetárias do estrangeiro (6.5).	
TOTAL	TOTAL

5. CONTA CONSOLIDADA DE INVESTIMENTO

5.1 Poupança dos consumidores (2.14).	5.5 Investimento bruto doméstico (1.4).
5.2 Poupança das unidades de produção privadas (3.9).	5.6 Menos: Depreciação (1.9).
5.3 <i>Poupança do sector público relativa à segurança social</i> (4.19).	5.7 Investimento líquido no estrangeiro (6.3).
5.4 Poupança do sector público sem relação com a segurança social (4.20).	
TOTAL	TOTAL

6. CONTA CONSOLIDADA DE TRANSACÇÕES EXTERNAS

6.1 Importações (1.6).	6.4 Exportações (1.5).
6.2 Remessas monetárias para o estrangeiro (2.13 + 3.8 + 4.18).	6.5 Remessas monetárias do estrangeiro (2.7 + 3.4 + 4.12).
6.3 Investimento líquido no estrangeiro (5.7).	
TOTAL	TOTAL

AS PRESTAÇÕES DA SEGURANÇA SOCIAL

5. 1. O montante das prestações

Para a determinação do montante das prestações da segurança social têm sido propostos os seguintes princípios:

- a) Manutenção do nível de vida existente à data do acontecimento que envolve o recurso a prestações;
- b) Garantia de um mínimo de subsistência independente do nível de vida existente à data do acontecimento que envolve o recurso a prestações;
- c) Garantia de um mínimo de subsistência relacionado com o nível de vida existente à data do acontecimento que envolve o recurso a prestações.

Independentemente das dificuldades inerentes à aplicação destes princípios e a que faremos referência seguidamente, há duas categorias de prestações que implicam considerações particulares: as relativas, respectivamente, a infância e a cuidados médicos.

Para as primeiras, dada a sua natureza, é impossível atender a um nível de vida anterior relativo aos indivíduos a quem elas são destinadas. É verdade que podem ser atribuídas com base no nível de vida dos pais, mas neste caso há que ter em conta consi-

derações especiais de ordem social, isto é, há que decidir se o nível de vida das crianças deve estar ou não exclusivamente dependente do dos pais.

Em relação aos cuidados médicos, os princípios a aplicar na determinação do montante das prestações variam com a natureza destas. Se as prestações são concedidas em género, só um princípio deve vigorar: o fornecimento de bens e serviços da melhor qualidade possível e independentemente do nível de vida dos indivíduos a que são destinados. Se as prestações são concedidas em dinheiro, isto é, se a função do sector público é a de reembolsar despesas individuais, então é possível escolher de entre os três princípios acima referidos, notando-se, porém, que, ao contrário do que se verifica de um modo geral com os restantes encargos extraordinários, as despesas relativas a cuidados médicos não devem estar relacionadas com o nível de vida dos indivíduos que as provocam.

Em relação às situações A e B referidas na Secção 3.2, o primeiro princípio é aplicado fazendo com que as prestações permitam a manutenção do nível de rendimento prévio. Em relação à situação C, este princípio implica a concessão de prestações ajustadas ao nível de vida prévio, salvo o caso dos cuidados médicos, que, como acima referimos, devem ser independentes do nível de vida e reembolsados, neste caso, na totalidade.

A aplicação deste princípio é fácil relativamente aos indivíduos que recebem rendimentos fixos. Porém, não se verifica o mesmo quando se trate, por exemplo, de trabalhadores de conta própria ou de empregados na agricultura remunerados em género. Por outro lado, sob o ponto de vista administrativo, ele obriga a colher um grande número de dados que têm de ser conservados para consulta imediata durante largos períodos de tempo.

Nenhum esquema de segurança social se pode considerar eficiente desde que ignore a necessidade de ajustar as prestações às variações no valor da moeda. O princípio em questão não é incompatível com o referido ajustamento (1).

Este princípio apresenta ainda duas vantagens: pode aplicar-se eficientemente a comunidades economicamente heterogêneas, dada a sua adaptabilidade às condições de vida individuais, e evita arbítrios por parte do sector público na fixação dos benefícios.

A ideia de que os esquemas de segurança social causam o entorpecimento do desejo de trabalhar tem sido exposta frequentemente não só pelos opositores da segurança social, mas até pelos seus defensores, que vêem naquele facto uma possível fonte de abusos capaz de comprometer a aplicação do sistema.

De entre os três princípios que enunciámos, aquele que estamos discutindo é o mais susceptível de convidar ao ócio. Deve notar-se, todavia, que este problema não se põe em relação a dois dos esquemas que envolvem as maiores despesas (os relativos a infância e a cuidados médicos) e só em pequena escala afectará as pensões de reforma.

Os esquemas que poderão ser mais afectados são os relativos a desemprego e a incapacidade temporária devida a doença ou a acidente. Porém, a estes esquemas podem associar-se medidas tendentes a anular o referido inconveniente. Uma destas consiste em fazer depender a concessão das prestações de uma investigação

(1) Eveline M. Burns, em livro recente (*Social Security and Public Policy*, New York, McGraw-Hill Book Company, Inc., 1956, p. 19), cita como um dos princípios que podem determinar o montante das prestações o de relacionar este com as contribuições pagas. Uma vez que este princípio é incompatível com o ajustamento das prestações às variações no valor da moeda, parece-nos que ele não deve ser aplicado à segurança social.

prévia das condições de vida (2). Outra que, embora envolvendo injustiças, é muitas vezes aplicada, consiste na limitação da duração dos benefícios. No que respeita a prestações de desemprego, a concessão destas está geralmente dependente do registo periódico em agências oficiais de colocação dos desempregados.

O segundo princípio serviu de base ao plano apresentado no *Relatório Beveridge*. Ele foi aí expresso nos seguintes termos:

«304. ... The first fundamental principle of the social insurance scheme is provision of a flat rate of insurance benefit, irrespective of the amount of the earnings

307. ... The flat rate of benefit proposed is intended in itself to be sufficient without further resources to provide the minimum income needed for subsistence in all normal cases. It gives room and a basis for additional voluntary provision, but does not assume that in any case...».

e encontra-se justificado no parágrafo 9, onde se lê:

«... The State in organising security should not stifle incentive, opportunity, responsibility; in establishing a national minimum, it should leave room and encouragement for voluntary action by each individual to provide more than that minimum for himself and his family».

Em documento oficial (3), publicado em Dezembro de 1954, testemunha-se o grande desenvolvimento devido a acção voluntária

(2) Esta medida é analisada na Secção 5. 3.

(3) *Report of the Committee on the Economic and Financial Problems of the Provision for Old Age*, Cmd. 9233, Londres, H. M. S. O.

verificado na última década no Reino Unido no domínio da provisão financeira para a velhice (4) e prevê-se uma expansão ainda maior no futuro (5).

Dada a repercussão obtida pelo *Relatório Beveridge* e a importante legislação a que ele deu origem, julgamos conveniente analisar a aplicação deste princípio no Reino Unido.

Num trabalho recente dedicado a pensões de reforma (6), os seus autores chegam à conclusão de que o referido princípio deixou recentemente de ser aplicado e, aludindo a esta alteração de política, manifestam-se surpreendidos por ter atraído pouca atenção (7).

Terá justificação a surpresa dos autores? A referida alteração terá ocorrido apenas recentemente? Ver-se-á que as respostas têm de ser negativas.

Com efeito, em relatório assinado em Dezembro de 1954 pelo *Minister of Pensions and National Insurance* lê-se: «The rates of pension and benefit set out in the original National Insurance Act, 1946, were arrived at by taking the estimated cost calculated in terms of pre-war prices of the requirements of various classes of

(4) A acção voluntária neste domínio pode classificar-se em quatro tipos fundamentais:

- a) Esquemas de seguro colectivo administrados por empresas seguradoras
- b) Esquemas de seguro colectivo administrados pelas respectivas entidades patronais
- c) Esquemas de seguro individual contratados com empresas seguradoras
- d) Poupança individual.

(5) Esta opinião é partilhada por R. M. Titmuss que afirma que, atendendo ao auxílio prestado pelo Estado sob a forma de redução de impostos, «considered solely from the Exchequer's viewpoint, private pensions in the future may outweigh in importance national insurance pensions» («Pension Systems and Population Change», *The Political Quarterly*, Vol. XXVI, N.º 2, 1955).

(6) Brian Abel-Smith e Peter Townsend, *New Pensions for the Old*, Londres, Fabian Publications, Ltd., 1955.

(7) *Op. cit.*, p. 2.

persons as set out in the Beveridge Report and increasing those figures by 31 per cent to compensate for the increase in prices which had occurred since then. The resulting figures were accepted by Parliament as affording a *broad subsistence basis* to rates of benefits within the framework of a contributory insurance scheme. Three reasons were given for not attempting to provide a *full and universal subsistence basis* for pensions and benefits. They were, first, that experience had shown it was not practicable or desirable to have automatic adjustment of rates of benefit by reference to changes in the cost of living; second, it was clear that no general level of benefit would meet the needs of every individual beneficiary, quite apart from the special problem of rent; and, third, that the wide variation in rents paid by beneficiaries in itself made it impossible for a flat rate of benefit to provide adequately for everyone. Such changes in benefit rates as have been made since they were first laid down have proceeded on the same footing, *the further experience gained in the day-to-day working of the scheme having only served to reinforce these difficulties* (°).

Aliás no Relatório Beveridge afirma-se o seguinte:

«Determination of the minimum income required for subsistence remains a difficult problem...

The cost of living is not the same for families, or in all parts of the country» (°).

e acrescenta-se mais adiante:

«...any estimate of subsistence income for the population as a

(°) Cmd. 9338, Londres, H. M. S. O., p. 5. O itálico é nosso.

(°) Parágrafo 194.

whole during unemployment and disability... is to some extent a matter of judgment. Nor can any single estimate, such as is necessary for the determination of a rate of insurance benefit, fit exactly the differing conditions of differing households; while the main differences in the cost of living arise through variation of rents, there are differences also in the cost of fuel and other articles» (10).

O valor das prestações propostas neste relatório foi calculado com base nas seguintes rubricas:

Alimentação
Vestuário
Carvão, petróleo, gás e electricidade
Renda de casa

Destas rubricas, a última constitui, financeiramente, uma das mais importantes. Acerca dela lê-se o seguinte no relatório:

«In regard to rent... no single figure can be justified on scientific grounds as fitting the needs» (11).

Sendo assim, como seria possível aplicar na prática a proposta feita no parágrafo 307 do *Relatório Beveridge* acima citado?

A observação das realidades começa agora a produzir efeitos. Em relação a pensões de reforma estão a desenhar-se duas correntes no Reino Unido, ambas tendo em comum a tendência para

(10) Parágrafo 196.

(11) Parágrafo 196.

abandonar o princípio que temos estado a discutir. Porém, enquanto que uma pretende alargar o domínio da acção voluntária, a outra orienta-se para o domínio do sector público ⁽¹²⁾.

Finalmente, o terceiro princípio pode considerar-se de tipo intermédio entre os dois primeiros.

No relatório geral (parágrafo 6) do 13.º Congresso Internacional dos Actuários realizado em 1951 ele foi referido nos seguintes termos:

«Foram apresentadas sugestões para que os esquemas obrigatórios fossem limitados a benefícios mínimos sendo o restante deixado à acção voluntária, mas foi pensado por alguns que o nível de vida anterior deveria ser tomado em consideração ao fixar aqueles benefícios» ⁽¹³⁾.

Em relação a este princípio não se põe o problema da perda de estímulo para o trabalho a que o primeiro pode dar origem como atrás referimos. Mas, por outro lado, não dispensa o recurso à acção voluntária para complemento das prestações.

A dificuldade em calcular o mínimo de subsistência que, como vimos, pode impedir a aplicação do segundo princípio, também aqui surge embora com inconvenientes atenuados.

Este princípio é geralmente aplicado fixando como montante das prestações uma determinada percentagem dos rendimentos anteriores, verificando-se também neste caso dificuldades semelhan-

⁽¹²⁾ A primeira destas correntes parece identificar-se com a política do *Liberal Party*. A segunda é defendida por B. Abel-Smith e P. Townsend no trabalho acima referido publicado pela *Fabian Society*. Não sabemos se será esta a política do *Labour Party* pois à data em que escrevemos (Julho de 1956) ainda não foi publicada a anunciada declaração sobre este problema.

⁽¹³⁾ *Transactions of the 13th International Congress of Actuaries*, Vol. II, Amsterdão, North-Holland Publishing Company, 1952.

tes às apontadas em relação ao primeiro princípio quando se trate de o aplicar a indivíduos que não dispõem de rendimentos fixos ou que são pagos em género.

Não deve confundir-se os esquemas resultantes da aplicação deste princípio com outros em que também se exprimem as prestações em percentagem de ordenados ou salários mas em que esta percentagem está relacionada com o montante das contribuições pagas. Já atrás frisámos (14) que estes esquemas se baseiam num princípio que não deve ser aplicado em segurança social. Só uma razão se poderá invocar para os aplicar: dificuldades financeiras da parte do sector público.

5.2. A natureza das prestações

Com excepção dos casos relativos a cuidados médicos e a infância, as prestações de segurança social são normalmente concedidas em dinheiro. Porém, quando os esquemas se aplicam a populações cujo trabalho é em grande parte remunerado em género como, por exemplo, nas actividades agrícolas, a escolha entre prestações em dinheiro ou prestações em género deve ser precedida de um estudo cuidadoso dos hábitos económicos da população em causa.

O problema da natureza das prestações respeitantes a cuidados médicos tem dado ensejo a muita controvérsia no domínio da segurança social.

Os cuidados com a saúde envolvem o consumo de bens e serviços. É em relação a estes últimos, nomeadamente aos serviços prestados por médicos, que surgem as controvérsias.

(14) Veja-se a p. 81.

O problema que se põe é, em linhas gerais, o seguinte:

- 1) Deverá o sector público assumir a responsabilidade do fornecimento dos serviços médicos contratando para esse fim os profissionais necessários (de forma comparável, por exemplo, ao que se passa com os serviços de educação)?
- 2) ou deverão os médicos actuar (isoladamente ou em grupo) como produtores privados limitando-se o sector público a reembolsar os consumidores de serviços médicos?

Antes do mais deve notar-se que esta segunda hipótese tem de envolver a fixação de um limite máximo quanto ao preço dos serviços. Concordamos com Eveline M. Burns quando afirma:

«Sob qualquer sistema, se se pretende que os encargos com as despesas médicas sejam efectivamente removidos dos doentes ou que a sua incidência seja substancialmente aliviada, as autoridades públicas têm de se preocupar com os métodos de remuneração da profissão médica. Isto é óbvio sob um serviço público de medicina... Mas também num sistema de indemnizações o governo se vê envolvido na economia da profissão médica porque o montante das indemnizações deve estar evidentemente relacionado com os honorários normais do médico. Se... o esquema governamental reembolsa o doente de um montante fixo por cada consulta mas deixa ao médico a liberdade de exigir uma quantia tão elevada quanto ele entender, o único efeito de tal plano será o de oferecer uma garantia de rendimento a todos os médicos, mantendo-se o doente ainda sobrecarregado com um pesado encargo»⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁵⁾ *Social Security and Public Policy*, New York, McGraw-Hill Book Company, Inc., 1956, p. 131.

Embora quanto ao montante das remunerações dos médicos os dois sistemas não apresentem diferenças substanciais, estas surgem em relação à qualidade dos serviços. Referindo-se ao segundo sistema, afirma Eveline M. Burns ⁽¹⁶⁾:

«Se o doente não pode encontrar um hospital na sua comunidade, isso não interessa ao programa. Se não se encontram determinados especialistas, o doente não tem nenhuma reclamação a fazer ao governo que se oferece apenas para o indemnizar no caso de ãe encontrar um especialista que o trate. Se o número de médicos é escasso na sua comunidade ou se o nível técnico geral da profissão médica é baixo, isto também não é da responsabilidade do governo». E acrescenta:

«Num serviço público de medicina, porém, tudo isto são matérias de que o governo assumiu a responsabilidade e de que tem de prestar contas».

A selecção dos métodos de remuneração dos médicos deve ser feita de forma não só a atrair e a manter a oferta do número adequado de profissionais mas também a garantir a prestação de serviços da mais alta qualidade possível.

Quando numa comunidade o nível dos rendimentos de uma parte da população é insuficiente para prover ao pagamento dos serviços médicos necessários, torna-se indispensável proceder a uma redistribuição dos rendimentos que possibilite o referido pagamento. Se a percentagem da população em relação à qual se verifica aquela insuficiência é elevada, está-se perante uma situação em que o montante dos rendimentos postos à disposição da

⁽¹⁶⁾ *Op. cit.*, p. 134.

classe médica é de tal forma reduzido que se poderá verificar qualquer dos dois casos seguintes:

- a) Baixo nível geral dos rendimentos individuais dos médicos;
- b) Desigual distribuição individual dos rendimentos traduzida por um elevado nível de rendimentos em relação a poucos médicos e pela ausência de rendimentos em relação a muitos.

Em qualquer destes casos é impossível obter quer o número adequado de profissionais quer a eficiência dos serviços médicos.

A legislação respeitante a serviços de saúde introduzida em 1946 no Reino Unido revela a preocupação de colocar à disposição de todos os indivíduos, independentemente dos seus rendimentos, os serviços médicos necessários, atendendo ao mesmo tempo ao bem-estar económico dos médicos ⁽¹⁷⁾.

(17) Para o estudo dos serviços de saúde do Reino Unido veja-se:

James Stirling Ross, *The National Health Service in Great Britain*, Oxford, University Press, 1952.

Report of the Committee of Enquiry into the Cost of the National Health Service, Cmd. 9663, Londres, H. M. S. O., 1956.

Brian Abel-Smith e Richard M. Titmuss, *The Cost of the National Health Service in England and Wales*, Cambridge, University Press, 1956.

No que respeita especialmente aos princípios relativos à remuneração dos médicos consulte-se os seguintes documentos:

Report of the Inter-Departmental Committee on Remuneration of General Practitioners, Cmd. 6810, Londres, H. M. S. O., 1946.

Report of the Inter-Departmental Committee on the Remuneration of General Dental Practitioners, Cmd. 7402, Londres, H. M. S. O., 1948.

Report of the Inter-Departmental Committee on the Remuneration of Consultants and Specialists, Cmd. 7420, Londres, H. M. S. O., 1948.

A obra intitulada *Relations between Social Security Institutions and Members of the Medical Profession* publicada pela Associação Internacional da Segurança Social (Genebra, 1953) contém relatórios apresentados por 26 países incluindo o Reino Unido.

As prestações de infância podem apresentar três formas:

- a) Redução de encargos tributários;
- b) Prestações em dinheiro;
- c) Prestações em género.

A redução de encargos tributários está geralmente associada com o imposto sobre o rendimento. Este processo, porém, não beneficia as famílias cuja classe de rendimentos as torna isentas do imposto e que são as mais necessitadas. Mesmo num país como o Reino Unido, onde este imposto tem uma larga aplicação, é ainda elevado o número de famílias isentas e às quais, portanto, não é possível aplicar o referido benefício.

O primeiro processo é compatível com qualquer dos outros dois. Por outro lado, estes últimos não devem excluir-se mutuamente.

Uma das mais vigorosas defesas das prestações em género é a apresentada por Alva Myrdal em *Nation and Family* ⁽¹⁸⁾. Esta autora baseia-se em quatro argumentos.

A concessão de prestações em género, diz ela, permite realizar economias resultantes da padronização dos produtos.

Além desta vantagem, as prestações em género, ao contrário das em dinheiro, não se diluem no orçamento familiar. As prestações em dinheiro podem vir a ser empregadas, no todo ou em parte, em proveito dos adultos.

Por outro lado, os pais nem sempre terão os conhecimentos necessários para a selecção judiciosa dos bens e serviços destinados às crianças.

(18) Londres, Kegan Paul, Trench, Trubner & Co., Ltd., 1945, Cap. IX.

Finalmente, segundo esta autora, «a principal vantagem dum sistema de reformas sociais para crianças em vez de prémios em dinheiro aos pais é, contudo, o ganho em qualidade. Os prémios em dinheiro promoverão talvez mais efectivamente um aumento do número de crianças, pelo menos a curto prazo, enquanto que os serviços sociais exercem sem dúvida a sua principal acção sobre a saúde, a vitalidade e o bem-estar das crianças» (19).

Esta socióloga, todavia, não exclui a coexistência de prestações em género com prestações em dinheiro. Estas últimas justificam-se, segundo a sua opinião, para fazer face a determinados encargos como, por exemplo, os respeitantes a vestuário (20).

5.3. A investigação das condições de vida individuais

O problema do condicionamento das prestações à investigação das condições de vida é outro dos que têm sido mais debatidos. Ele é ainda hoje discutido mas a discussão dos prós e dos contras do referido sistema tem conduzido a soluções de compromisso em que se advogam esquemas de segurança social mistos. Actualmente as opiniões variam apenas quanto ao grau de aplicação do referido sistema.

Os argumentos que têm sido usados contra a investigação das condições de vida individuais são de dois tipos: uns invocam razões de natureza sociológica e outros de natureza económica.

Razões de ordem sociológica têm dificultado a aplicação de esquemas subordinados à investigação das condições de vida pessoais, por exemplo, no Reino Unido, onde as medidas de desquali-

(19) *Op. cit.*, p. 144.

(20) *Op. cit.*, p. 150.

ficação social inerentes à aplicação da *Poor Law* ⁽²¹⁾ originaram bastante antipatia. Noutros países, como a Austrália, que desconhecera esquemas semelhantes à *Poor Law*, já aquela investigação é aceite com menor relutância.

Todavia, no próprio Reino Unido começa-se a encarar a referida investigação com simpatia. Em documento ⁽²²⁾ redigido com o fim de vir a constituir um capítulo de uma obra a publicar pelo *Liberal Party*, Alan T. Peacock escreve:

«The real objection to the pre-war means test was not the principle involved but the method by which the principle was applied. There is no reason why enquiry into means cannot be conducted with sympathy and tact as it is done today by the National Assistance Board. Anyone who objects to a means test on principle must ask himself whether he objects to claiming allowances under income tax».

No que respeita a pensões de reforma, a investigação das condições de vida tem sido condenada por alguns autores ⁽²³⁾ porque, dizem, provoca uma perda de estímulo para a poupança dos «adultos» e para o trabalho dos «velhos».

⁽²¹⁾ A *Poor Law*, que foi instituída em 1601 e esteve em vigor durante mais de 300 anos, atribuía às paróquias a obrigação de promover à manutenção das pessoas desprovidas de rendimentos e incapazes de trabalhar e de oferecer trabalho aos desempregados. Porém, como afirma M. Penelope Hall (*The Social Services of Modern England*, Londres, Routledge & Kegan Paul, Ltd., 1953, p. 7), a protecção concedida envolvia a admissão de que «era quase um crime o ser-se pobre».

⁽²²⁾ Este documento dactilografado foi-nos oferecido gentilmente pelo seu autor para fins de estudo.

⁽²³⁾ Veja-se, por exemplo, J. V. T. Baker, «Social Services and Economic Development» em *Welfare in New Zealand*, Wellington, New Zealand Institute of Public Administration, 1955.

Seguindo o seu raciocínio, o condicionamento da concessão das prestações à referida investigação evitará poupança porque, com o receio de perderem o benefício da pensão, os «adultos» serão levados a gastar em consumo a quase totalidade dos rendimentos e traduzir-se-á numa ausência de estímulo para o trabalho porque os «velhos», tendo de escolher entre a actividade e o ócio, preferirão este pois lhes dará direito a uma pensão que não seria atribuída desde que existissem outros recursos.

Parece-nos que estes argumentos ignoram quatro ordens de factores.

Em primeiro lugar, os esquemas que se baseiam na investigação das necessidades prevêm geralmente a posse de determinados bens. Assim, em relação aos Estados Unidos, Eveline M. Burns verifica que «a maioria dos sistemas de assistência pública... define necessidade por forma a permitir aos requerentes a retenção duma pequena quantia. Muitas vezes os beneficiários podem continuar a possuir e a ocupar uma casa ou uma fazenda» (24).

Por outro lado, a senilidade implica por natureza a redução da capacidade para o trabalho independentemente das convenções relativas à concessão de pensões. Desde que se siga o critério acabado de referir, a falta de estímulo para o trabalho não se fará sentir de forma acentuada porque os «velhos» poderão continuar a trabalhar sem que a remuneração do trabalho, naturalmente reduzido, os impeça de receber a pensão.

O desejo de evitar a necessidade de se submeter à investigação das condições de vida é outro factor susceptível de constituir um incentivo para a poupança que permita a obtenção de meios de vida na velhice.

(24) *Op. cit.*, p. 66.

Finalmente, tal como apontámos na Secção 3.2, os esquemas de segurança social devem destinar-se a garantir o comando individual sobre o fluxo de bens e serviços quando aquele se torne insuficiente. Se, sem a intervenção directa do sector público, os indivíduos forem capazes de garantir aquele comando, não há razões para criticar a ausência de prestações de segurança social. Edwin E. Witte expressou esta ideia nos seguintes termos ao prefiar uma obra sobre segurança social:

«...social security means not a feather bed provided at public expense, but a net to catch those who fall...» (25).

Este ponto de vista não é incompatível com qualquer dos três princípios sobre a determinação do montante das prestações referidos na Secção 5.1.

A investigação das condições de vida também não é incompatível com a existência de um serviço nacional de saúde que siga, sob o aspecto da qualidade e disponibilidade dos serviços, os moldes do Reino Unido.

A concessão de prestações sem subordinação à investigação das necessidades é susceptível de implicar a atribuição de benefícios financeiros a muitos que não necessitam deles. Todavia, este facto não pode por si só constituir motivo bastante para a generalização do sistema de investigação das necessidades. Razões de carácter administrativo, por exemplo, podem aconselhar aquele.

É a ausência ou existência de investigação prévia das necessidades individuais que constitui a base para a classificação dos

(25) D. Gagliardo, *American Social Insurance*, New York, Harper & Brothers Publishers, 1955, p. XIX.

esquemas de segurança social em dois tipos designados, respectivamente, por *seguro social* e *assistência social* ⁽²⁶⁾.

Até há pouco admitia-se que a distinção entre o *seguro* e a *assistência* se baseava na forma de financiamento dos respectivos esquemas e como corolário afirmava-se que as prestações do *seguro social* constituíam um «direito» enquanto que as da *assistência social* eram concedidas a título de «favor».

Este critério de diferenciação não tem actualmente fundamento uma vez que na maioria dos esquemas de *seguro social* se estabelecem *contribuições de patrões* geralmente até muito superiores às *contribuições de empregados* e em muitos deles se prevê o recurso, pelo menos em parte, a receitas provenientes de impostos sem consignação especial. Por outro lado, as prestações de qualquer esquema de *segurança social* são hoje consideradas como um «direito» ⁽²⁷⁾.



⁽²⁶⁾ De entre as obras em que se defende este critério, veja-se F. Lafitte, *Britain's Way to Social Security*, Londres, Pilot Press, 1945, p. 23 e P. Durand *La politique Contemporaine de Sécurité Sociale*, Paris, Librairie Dalloz, 1953, p. 603.

⁽²⁷⁾ Veja-se o Artigo 25.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos adoptada em 1948 pela Assembleia Geral da O. N. U.

CAPITULO 6

O EQUILIBRIO FINANCEIRO DOS ESQUEMAS DE SEGURANÇA SOCIAL

6.1. Considerações gerais

Ao planear um esquema de segurança social é necessário optar, como é evidente, por qualquer das duas soluções seguintes:

- A) Iniciá-lo em *situação de regime* ⁽¹⁾, verificando-se o nivelamento das receitas anuais com os encargos anuais ⁽²⁾;
- B) Atingir a *situação de regime* em data posterior à do início do esquema.

No segundo caso os encargos anuais serão crescentes até se atingir a *situação de regime* e manter-se-ão constantes uma vez atingida essa situação ⁽³⁾. Este caso envolve ainda uma escolha de entre os dois processos seguintes:

- B') Nivelamento das receitas anuais com os encargos anuais;

⁽¹⁾ Diz-se que um esquema de segurança social está em *situação de regime* quando está a ser aplicado à população máxima prevista e o montante dos benefícios atingiu também o máximo previsto.

⁽²⁾ Consideramos como receitas anuais os pagamentos compulsivos levados a efeito com o objectivo de fazer face aos encargos anuais.

⁽³⁾ Admitindo a invariabilidade das características demográficas da respectiva comunidade.

B''). Receitas anuais de montante superior ao dos encargos anuais durante uma fase inicial e de montante inferior posteriormente a esta fase, sendo esta insuficiência coberta pelo rendimento da aplicação dos montantes recebidos em excesso previamente. Este processo pode traduzir-se aproximadamente pelo Gráfico V, onde R representa a data em que se inicia a situação de regime.

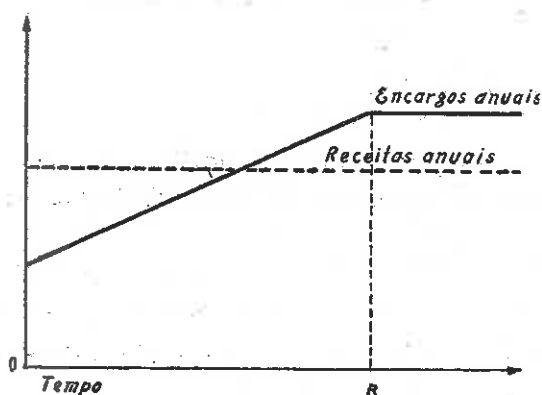


GRÁFICO V

As prestações em dinheiro a que os esquemas de segurança social dão origem são concedidas, nuns casos, por meio de um pagamento único e noutros, por meio de uma renda.

Quando os prazos destas rendas excedem um ano é possível definir os encargos anuais de acordo com qualquer dos dois critérios seguintes:

- 1) Considerar como encargo de um determinado ano todas as quantias pagas nesse ano;
- 2) Considerar como encargo de um determinado ano os paga-

mentos únicos realizados nesse ano e os valores actuais das rendas cujo pagamento se inicia no mesmo ano.

Da combinação de cada um dos três processos das alíneas A, B' e B'' com estes dois critérios, resultam seis processos que representamos abreviadamente por A-1, A-2, B'-1, B'-2, B''-1 e B''-2.

Os processos A-1 e B'-1 não envolvem a acumulação de reservas. Os processos A-2 e B'-2 dão origem a reservas constituídas pela soma dos valores actuais das rendas cujo pagamento está em dívida e que designamos por *reservas de rendas*. O processo B''-1 origina reservas devidas a excesso de receitas sobre encargos a que damos o nome de *reservas de receitas*. O processo B''-2 envolve a constituição de reservas relativas, quer a valores actuais de rendas (*reservas de rendas*) quer a excesso de receitas sobre encargos (*reservas de receitas*) (4).

Os processos que não envolvem a acumulação de *reservas de rendas* ou *de receitas* dizem-se de *repartição pura*; os que originam apenas *reservas de rendas* dizem-se de *repartição dos capitais de cobertura*; os que dão lugar a formação de *reservas de receitas* são designados genéricamente por processos de *capitalização*.

Vimos que se um esquema não é iniciado em *situação de regime* é possível escolher de entre dois processos: um que conduz à formação de *reservas de receitas* e outro que as evita.

Independentemente da consideração dos riscos inerentes à aplicação de capitais, de entre os quais avulta o da desvalorização da moeda, por um lado, o facto de se exigir aos membros de uma comunidade contribuições superiores às necessárias para fazer face

(4) Qualquer dos seis processos pode envolver a criação de reservas destinadas a ocorrer a desvios entre as previsões de receitas e de encargos. Designamo-las por *reservas de garantia*.

aos encargos presentes, e, por outro, a existência de despesas resultantes da administração de capitais, aconselham a aplicar o primeiro processo apenas no caso de a evolução dos encargos anuais ser tal que o excesso das receitas sobre os encargos permita a formação de uma reserva de quantitativo suficientemente elevado a fim de os rendimentos derivados do seu emprego poderem fazer face anualmente a uma parcela importante dos encargos.

Portanto, sempre que a fase que precede a *situação de regime* seja de curta duração ou o aumento dos encargos anuais seja pouco acentuado, não é justificável a constituição de *reservas de receitas*.

É conveniente classificar os esquemas relativos às várias causas de necessidade em duas categorias: uma constituída por aqueles que envolvem prestações de longa duração e outra constituída pelos que envolvem prestações de curta duração (geralmente inferior a um ano).

Estão no primeiro caso os esquemas que se destinam ao pagamento de pensões de reforma ou de invalidez (⁵). Estão no segundo caso os esquemas relativos a doença, acidente, maternidade, desemprego e encargos extraordinários.

Geralmente os esquemas que envolvem prestações de curta duração ou são iniciados em *situação de regime* ou apresentam uma fase de curta duração antes da *situação de regime* e por isso não se põe em relação a eles o problema da formação de *reservas de receitas*.

Este problema tem sido muito discutido relativamente aos esquemas que envolvem prestações de longa duração. O abono de infância, porém, constitui uma excepção, porque, embora envol-

(⁵) A invalidez pode resultar de doença ou de acidente.

vendo prestações de longa duração, têm sido geralmente iniciado em situação de regime.

6.2. Repartição pura ou capitalização?

Dado que o objectivo que se pretende atingir com a formação de reservas é o de obter um montante de rendimentos que permita, de forma substancial, fazer face a um excesso de encargos sobre receitas em situação de regime, é acerca das *reservas de receitas* que incide a discussão relativa às vantagens e inconvenientes da formação de reservas.

Por outro lado, esta discussão tem lugar apenas no domínio da segurança social. É opinião geralmente aceite a de que as pensões relativas à «acção voluntária» devem envolver a constituição de *reservas de receitas* (*).

Os processos que envolvem a formação de reservas apresentam os seguintes inconvenientes:

- a) As reservas acumuladas podem dar origem a uma política inflacionista por parte do sector público (?);
- b) No caso de ser necessário, como consequência do funcionamento dos esquemas de segurança social, colocar no mer-

(*) Veja-se o relatório geral (parágrafo 9) relativo aos métodos de financiamento do seguro social aprovado no Congresso Internacional dos Actuários de 1951 (*Transactions of the 18th I. C. A.*, Vol. II, Amsterdão, North-Holland Publishing Co., 1952), o *Report of the Committee on the Economic and Financial Problems of the Provision for Old Age* (Cmd. 9833, Londres, H. M. S. O., 1954, parágrafos 238, 298 e 313) e o relatório intitulado «The Growth of Pension Rights and their Impact on the National Economy» da autoria dos actuários F. W. Bacon, M. D. W. Elphinstone e B. Benjamin (*Journal of the Institute of Actuaries*, Vol. 80, Part II, No. 355, 1954, p. 202).

(?) Esta possibilidade é exemplificada na secção seguinte.

cado os títulos públicos que sirvam de cobertura às reservas, esta operação, que é comparável a uma nova emissão de títulos, pode vir a ser contrária à política financeira do sector público;

- c) No caso de desvalorização da moeda, o valor da totalidade ou de parte dos bens que cobrem as reservas pode sofrer uma redução que porá em risco o equilíbrio financeiro em que o sistema se baseia;
- d) Independentemente das variações no valor dos bens que cobrem as reservas, a desvalorização da moeda traduzir-se-á sempre numa redução no valor real das prestações porque os esquemas financeiros que estamos a considerar ignoram a necessidade de ajustar as pensões em curso de acordo com as variações no valor da moeda;
- e) Pela sua rigidez, os processos que envolvem a acumulação de reservas não podem ser usados pelo sector público como instrumento de uma política anti-cíclica^(*) de estabilização do nível do emprego.

De entre estes inconvenientes, as consequências perniciosas do primeiro podem ser facilmente evitadas pela política financeira

(*) No domínio das Finanças Públicas, a adopção de medidas anti-cíclicas tendentes a assegurar a estabilidade económica e monetária é uma das consequências da chamada revolução «keynesiana».

Em *An Expenditure Tax* (Londres, G. Allen & Unwin Ltd., 1955, p. 173), N. Kaldor ilustrou a referida evolução do pensamento económico com a transcrição parcial de intervenções parlamentares de dois ministros das finanças britânicos. Um deles, do Partido Trabalhista, classificava em 1931, de forma dogmática, um orçamento deficitário como sendo um sintoma característico de instabilidade financeira e o outro, do Partido Conservador, afirmava em 1941 que «the primary object is not to obtain taxation for taxation's sake nor to raise revenue for the sake of revenue but to make a considerable cut in pur-

do sector público e o segundo só se verificará em condições demográficas excepcionais.

O terceiro e o quarto dos inconvenientes apontados são os mais graves. Tem sido proposta a criação de determinadas estruturas monetárias (9) isentas dos perigos da inflação, mas estas não têm passado do domínio das discussões teóricas entre os economistas e por isso a persistência do fenómeno da desvalorização da moeda, por vezes manifestado de forma intensa, tem sido testemunhada pela história económica. Ainda que uma escolha judiciosa das formas de investimento possa atenuar ou até evitar a redução no valor dos bens componentes das reservas, o que geralmente não tem acontecido (10), os princípios actuariais aplicáveis nos sistemas de capitalização poderão ser invocados pelo sector público como razão impeditiva da actualização do valor real das prestações.

Finalmente, um sistema baseado na formação de reservas não pode ser adaptado a uma política nos moldes da proposta em 1944 pelo Governo do Reino Unido nos seguintes termos:

«... The Government... favour the adoption... of a scheme for varying, in sympathy with the state of employment, the weekly

chasing power during the war and thus to avoid the ever present dangers of inflation».

(9) Veja-se R. F. Harrod, *Towards a Dynamic Economics*, Londres, Macmillan & Co. Ltd, 1948, pp. 161-9 e Colin Clark, *Welfare and Taxation*, Oxford, Catholic Social Guild, 1954, pp. 78-80.

(10) Acerca deste problema, Mário Alberto Coppini e Giuseppe Petrilli apresentam a seguinte conclusão em artigo comum (*Previdenza Sociale*, 1946, N.º 5, p. 173): «Qualora siano trascorsi 25-30 anni dall'inizio della gestione e le riserve risultino distrutte, il nuovo premio medio generale è già così elevato che si pone seriamente la questione se non sia più conveniente, sotto tutti gli aspetti, passare al sistema di ripartizione».

contribution to be paid by employers and employed under the proposed new system of social insurance. The standard rate of contribution would be assessed on the basis of a forecast of the average level of unemployment, in such a way as to keep the social insurance fund in balance over a number of years. But the rate of contribution actually levied would exceed the standard rate at times when unemployment fell below the estimated average level and would be less than the standard rate at times when unemployment exceeded this average» (11).

Em compensação, o sistema em causa *pode* apresentar as seguintes vantagens:

- a') Evitar o repúdio de encargos por parte do sector público;
- b') Favorecer o aumento da poupança global da comunidade;
- c') Facilitar a realização de uma política económica intervencionista (12).

O repúdio por parte do sector público de encargos relativos à segurança social é, todavia, cada vez mais improvável. Nas comunidades modernas verifica-se de forma acentuada a tendência

(11) *Employment Policy*, Cmd. 6527, Londres, H. M. S. O., 1944, parágrafo 68. Em seguimento desta proposta, o *National Insurance Act* instituído em 1946 veio a incluir a seguinte cláusula [secção 3.(1)]:

«Where it appears to the Treasury expedient so to do with a view to maintaining a stable level of employment, they may be order to direct that contributions, instead of being paid at the rates set out in the First Schedule to this Act, shall, for such periods as may be specified by or determined in accordance with the order, be paid at such higher or lower rates... as may be so specified or determined».

(12) Note-se que sublinhámos acima a palavra «pode». Evidentemente que este último facto constituirá uma vantagem apenas no caso de a comunidade desejar tal política.

para ele assumir a responsabilidade de garantir a todos os indivíduos pelo menos o mínimo indispensável para a subsistência. Por outro lado, em caso de desvalorização da moeda, a existência de reserva não constitui por si só garantia de que as prestações serão adequadas às necessidades. Também neste caso é indispensável que o sector público assuma responsabilidades para além das que «contratualmente» lhe cabem.

Quanto à possibilidade de aumento da poupança global da comunidade, deve observar-se em primeiro lugar que ele só se pode verificar enquanto não se atingir a situação de regime.

Alguns autores têm negado a referida possibilidade. Assim, Cesare Vannutelli afirma:

«La questione, in sortanza, è che con la capitalizzazione, comunque attuata, i premi per le prestazioni future vengono accantonati ed amministrati dall'istituto gestore, laddove nella ripartizione essi restano a disposizione dell'attività produttiva, la quale li investe e li amministra a suo modo.

Si tratta quindi di decidere a chi convenga lasciare il compito e la responsabilità (ed il costo) di tale amministrazione di capitali...

In ciò si sostanzia il sofisma del maggiore o minore costo dell'assicurazione secondo i due sistemi in esame, ed in ciò è da identificare, sotto il profilo finanziario, il nocciolo del contrasto fra i due sistemi» (13).

Na nossa opinião, esta ideia é errada na medida em que ignora a possibilidade de os sistemas de capitalização provocarem uma contracção do consumo, originando assim poupança, embora for-

(13) *Previdenza Sociale*, 1946, N.º 1, p. 6.

çada, que sem eles não se formaria. As consequências desta poupança forçada dependem da situação económica geral da comunidade: serão vantajosas em período de inflação e desvantajosas em período de deflação indesejável (14).

M. A. Coppini insurge-se contra o uso dos sistemas financeiros de segurança social como meio de aumentar a poupança global. Escreve este actuário:

«Voglio... supporre che un comitato di autorevoli economisti... abbia concluso... per l'assoluta necessità di mobilitare il risparmio disponibile e di adottare a tal fine lo strumento della legge. Orbene, sono d'avviso che in questa ipotesi un principio di chiarezza e di equità debba far scartare *a priori* la via indiretta del sistema previdenziale. Se lo Stato ha bisogno di accumulare e gestire capitali per ridurre la disoccupazione, obblighi i cittadini ad uno o più prestiti forzosi o fissi un particolare tributo che porti questa specifica etichetta, ma non chieda denaro promettendo pensioni per il solo fatto che in tal modo è più semplice superare le molteplici resistenze» (15).

Este autor parece ignorar a importância dos factores psicológicos no domínio económico. O próprio Keynes dedicou-lhes bastante atenção na sua *General Theory*.

O problema referido na alínea c' dá origem a reflexões curiosas.

Em trabalho recente (16), Hugh Gaitskell depois de afirmar:

(14) Compare-se a vantagem referida na alínea b), com o inconveniente citado na alínea e).

(15) *Previdenza Sociale*, 1950, N.º 1-2, p. 28.

(16) *Socialism and Nationalisation*, Londres, The Fabian Society, 1956.

«The first [traditional argument linking nationalisation and Socialism]—justifying nationalisation because it abolishes private income from capital — would be powerful enough if, in the process of nationalisation, no compensation were paid to the shareholders or bondholders. But once this condition is dropped and fair compensation is paid, the force of the argument is diminished. For compensation means that the flow of «unearned» income continues — in the form of interest instead of profits or dividends» (17).

acrescenta mais adiante:

«We cannot... be sure that more nationalisation in itself will contribute very much to the problem of combining egalitarian policies with a high rate of saving...» (18).

O autor refere-se aqui à poupança do sector público e as suas preferências quanto à melhor forma de a incrementar são as seguintes:

«...of the two methods of increasing saving — by taxation and a budget surplus or by high prices, profits and reserves in the nationalised industries, the first is rather to be preferred» (19).

O aumento da poupança pública, por um lado, evitará, por parte do sector público, o recurso em grau elevado ao crédito proveniente de fontes privadas e, por outro, permitirá a compra de acções de empresas privadas e a constituição de empresas de

(17) *Op. cit.*, p. 8.

(18) *Op. cit.*, p. 33.

(19) *Op. cit.*, p. 33.

economia mista. Para atingir estes fins, o autor do trabalho em referência admite que «it would no doubt be necessary to set up one or two new public Corporations which would in effect be large investment trusts — not so different in their operation from the insurance companies or some other financial institution. But they would be owned by the whole community to which their profits would accrue, and their operation would be ultimately subject to ministerial control» (20).

E acrescenta:

«There is no reason why it [the State] should not become the owner of more and more industrial and commercial capital, replacing the passive shareholder, receiving dividends, and reaping the capital gains» (21).

Referindo-se a estas operações financeiras, o trabalho termina com as seguintes palavras:

«...public ownership achieved by an alliance with fiscal policy, and not just nationalisation as conceived in these last twenty years, may well become a major instrument of Socialist policy» (22).

Dado que, como afirma Alan T. Peacock, «it is quite clear that [national] insurance reserves can be used in whatever manner suits the Treasury» (23), os sistemas de capitalização constituem

(20) *Op. cit.*, p. 35.

(21) *Op. cit.*, p. 36.

(22) *Op. cit.*, p. 36.

(23) *The Economics of National Insurance*, Londres, William Hodge and Company Limited, 1952, p. 82.

um meio de que o sector público se pode servir para a efectivação daquilo que, na opinião de Hugh Gaitskell, se deverá tornar um dos maiores instrumentos da política socialista.

O sistema de capitalização pode ainda facilitar a realização desta política relativamente ao problema da habitação.

Assim, o sector público pode empregar as reservas da segurança social quer na aquisição de imóveis de habitação para alugar quer no financiamento de operações de compra de habitações por particulares, substituindo-se, no primeiro caso, aos senhorios privados, e, no segundo, às instituições de crédito privadas ⁽²⁴⁾.

A distinção entre um sistema de capitalização e um de repartição pura é em muitos casos mais aparente do que real.

Com efeito, em ambos os sistemas, as prestações pagas em cada período são cobertas por parte do rendimento nacional relativo ao mesmo período.

Por outro lado, na medida em que as reservas são «investidas» em títulos de dívida pública, os dois sistemas identificam-se desde que, para fazer face aos juros daqueles títulos, o sector público recorra a impostos.

Finalmente, na medida em que os sistemas de capitalização não originem um aumento da poupança global mas apenas uma transferência de poupança do sector privado para o sector público, considerando a comunidade no seu conjunto, aqueles sistemas não diferem substancialmente dos de repartição pura.

Afirma-se frequentemente que os países em que se aplicam os sistemas de capitalização nos esquemas de segurança social são

(24) Para a defesa destes dois procedimentos em relação ao Reino Unido veja-se o trabalho intitulado *Homes of the Future. A Socialist Policy for Housing* (Londres, 1956) publicado pelo Labour Party.

em número cada vez mais reduzido ⁽²⁵⁾. Esta afirmação, embora verdadeira, necessita de ser esclarecida.

Como vimos atrás, existem fundamentalmente três princípios em que é possível basear a determinação do montante das prestações. O abandono dos sistemas de capitalização tem estado associado com a adopção do segundo daqueles princípios (garantia de um mínimo de subsistência uniforme) e este facto, como vimos, implica a criação de esquemas previdenciais «voluntários» ⁽²⁶⁾ baseados no sistema de capitalização.

As considerações que esboçámos revelam a impossibilidade de decidir *a priori* sobre o sistema a empregar. Em relação a cada comunidade a escolha só pode ser feita depois de analisar a situação económica actual e a sua evolução provável e de fixar a doutrina política a seguir.

6.3. Um exemplo da utilização das reservas da segurança social com consequências inflacionistas

Admitamos que um governo pretende, contra a tendência do mercado, impedir a elevação da taxa de juro dos títulos públicos a longo prazo e que para o conseguir resolve absorver o excesso da oferta desses títulos, servindo-se para esse fim das reservas da segurança social.

Se a compra dos títulos for feita com dinheiro disponível não se verificará variação na oferta monetária. Porém, esta elevar-se-á

⁽²⁵⁾ Veja-se, por exemplo, *The Financing of Social Security* (Report III prepared for the European Regional Conference, 1955), I. L. O., Genebra, 1954, p. 61.

⁽²⁶⁾ Consideramos bastante discutível o atribuir-se a estes esquemas a designação de «voluntários». Na realidade eles apresentam geralmente um carácter de obrigatoriedade.

se a aquisição dos referidos títulos a longo prazo implicar a venda de títulos públicos a curto prazo. É este caso que vamos examinar (27).

Admitamos que, dada a situação do esquema I, o governo resolve, através dos fundos da segurança social, adquirir no mercado títulos a longo prazo no valor de τ que irão substituir títulos a curto prazo no mesmo valor sendo estes últimos oferecidos aos bancos comerciais que os comprarão dado o apoio recebido do banco central agindo sob directivas do governo.

O esquema II mostra a situação após a compra ao público dos títulos a longo prazo com cheques sobre o banco central os quais são endossados aos bancos comerciais pelos vendedores.

O esquema III traduz a situação posterior à compra acabada de referir e à venda dos títulos a curto prazo aos bancos comerciais.

Finalmente, o esquema IV mostra a situação que se segue à restauração do coeficiente de caixa existente na situação inicial e alterado quer pela compra quer pela venda dos títulos.

Com efeito, o coeficiente de caixa, que no esquema I era de $\frac{C}{D}$, aparece reduzido para $\frac{C}{D + \tau}$ no esquema III e por isso a caixa dos Bancos Comerciais e os depósitos destes no Banco Central têm, no seu conjunto, de se elevar de C para $C + \tau'$, sendo

$$\tau' = \tau \cdot \frac{C}{D}$$

(27) Durante o período de 1946-7 o Governo do Reino Unido adoptou esta política. Para a discussão do caso britânico veja-se:

F. W. Paish, «Cheap Money Policy», *Economica*, Agosto de 1947.

R. S. Sayers, *Modern Banking*, Oxford, Clarendon Press, 1951, Cap. 8.

A. T. Peacock, *The Economics of National Insurance*, Londres, W. Hodge & Co., Ltd., 1952, pp. 77-81.

Comparando os esquemas I e IV verifica-se que a referida operação originou uma expansão na oferta monetária de D para $D + \tau$.

ESQUEMA I

BANCO CENTRAL

Títulos públicos.	T_1	Caixa em poder dos Bancos Comerciais e Depósitos dos Bancos Comerciais	C
		Conta corrente do sector público	P

BANCOS COMERCIAIS

Caixa e Depósitos no Banco Central	C	Depósitos	D
Títulos públicos.	T_2		

ESQUEMA II

BANCO CENTRAL

Títulos públicos.	T_1	Caixa em poder dos Bancos Comerciais e Depósitos dos Bancos Comerciais	$C + \tau$
		Conta corrente do sector público	$P - \tau$

BANCOS COMERCIAIS

Caixa e Depósitos no Banco Central	$C + \tau$	Depósitos	$D + \tau$
Títulos públicos	T_2		

ESQUEMA III

BANCO CENTRAL

Títulos públicos.	T_1	Caixa em poder dos Bancos Comerciais e Depósitos dos Bancos Comerciais	C
		Conta corrente do sector público	P

BANCOS COMERCIAIS

Caixa e Depósitos no Banco Central	C	Depósitos	$D+\tau$
Títulos públicos	$T_2+\tau$		

ESQUEMA IV

BANCO CENTRAL

Títulos públicos	$T_1+\tau'$	Caixa em poder dos Bancos Comerciais e Depósitos dos Bancos Comerciais	$C+\tau'$
		Conta corrente do sector público	P

BANCOS COMERCIAIS

Caixa e Depósitos no Banco Central	$C+\tau'$	Depósitos	$D+\tau$
Títulos públicos	$T_2+\tau-\tau'$		

CAPÍTULO 7

AS RECEITAS DOS ESQUEMAS DE SEGURANÇA SOCIAL

7.1 Possíveis fontes de receita

No Capítulo 4 individualizámos, na conta da apropriação do sector público, as seguintes receitas:

- 4.3 — Contribuições das entidades patronais para a segurança social
- 4.4 — Contribuições dos empregados por conta de outrem para a segurança social
- 4.5 — Contribuições dos trabalhadores de conta própria para a segurança social
- 4.6 — Contribuições de outros indivíduos para a segurança social
- 4.7 — Rendas líquidas de propriedades urbanas consignadas à segurança social
- 4.8 — Dividendos e juros consignados à segurança social

Nas rubricas 4.4, 4.5 e 4.6 incluem-se contribuições de dois tipos: umas são constituídas por pagamentos sem relação imediata com as prestações e outras estão directa e imediatamente relacionadas com o fornecimento de determinados bens e serviços prestados pelo sector público, como, por exemplo, os pagamentos rela-

tivos a serviços médicos ou a produtos farmacêuticos num serviço público de saúde. Sob o ponto de vista económico, as primeiras apresentam as características de um *imposto* ⁽¹⁾, enquanto que as segundas são comparáveis a *preços*.

Passamos a referir abreviadamente as contribuições com a natureza de impostos incluídas nas rubricas 4.4, 4.5 e 4.6 por *Contribuições de empregados*, *Contribuições de isolados* e *Contribuições de desocupados*, respectivamente. No seu conjunto, designá-las-emos por *Contribuições de segurados* ⁽²⁾.

As receitas da rubrica 4.3, que também têm as características de um *imposto*, serão designadas por *Contribuições de patrões*.

Além das rubricas acima referidas, outras podem incluir quantias destinadas a fazer face às despesas da segurança social.

Em muitas comunidades o sector público faz face, pelo menos parcialmente, às prestações de segurança social com verbas sem consignação especial. Neste caso elas encontram-se diluídas nas restantes rubricas que constituem as receitas do sector público e de entre estas as mais susceptíveis de variar em função das despesas da segurança social são as rubricas 4.1 (impostos directos) e 4.2 (impostos indirectos).

⁽¹⁾ De entre os autores que têm defendido a opinião de que as contribuições de patrões e de empregados constituem *impostos*, veja-se, por exemplo, Paul Durand (*La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale*, Paris, Librairie Dalloz, 1953, pp. 289-290), Ursula Hicks (*Public Finance*, Londres, James Nisbet & Co., Ltd., 1955, p. 76) e Louis Davin («Tendances Actuelles des Finances Publiques», *Revue d'Economie Politique*, Maio-Junho de 1956, p. 339). Os argumentos usados em relação às contribuições de patrões e de empregados também se aplicam às de isolados e de desocupados.

⁽²⁾ De entre estas, as de montante normalmente mais elevado são as *contribuições de empregados* dada a preponderância numérica dos empregados por conta de outrem.

Podem distinguir-se os seguintes critérios quanto à forma como as *contribuições de segurados* e as *contribuições de patrões* são calculadas:

- a) Estabelecimento de uma capitação independente dos rendimentos pessoais;
- b) Fixação de uma taxa a incidir sobre os rendimentos pessoais, mas independente do montante destes;
- c) Adopção de capitações variáveis em função crescente com os escalões de rendimentos pessoais;
- d) Adopção de taxas variáveis em função crescente com os escalões de rendimentos pessoais.

O primeiro critério, que está associado com a atribuição de prestações uniformes, pressupõe o recurso a outras fontes de receita, nomeadamente a impostos sem consignação especial, dada a necessidade de fixar as capitações a pagar pelos segurados num nível tal que o seu pagamento seja acessível aos indivíduos de rendimentos baixos. Todavia, este critério não levanta problemas de evasão tributária.

Os restantes critérios não obrigam ao recurso a outras fontes de receita, mas a sua aplicação é difícil em relação a indivíduos cujos rendimentos são variáveis ou que são remunerados em género. Estão no primeiro caso os *isolados* (trabalhadores de conta própria) e, no segundo, grande parte dos *empregados* que trabalham na agricultura.

Em relação aos dois últimos critérios, a variabilidade temporal dos rendimentos envolve ainda outra dificuldade — a resultante da necessidade de fazer variar também as capitações ou taxas a aplicar.

Passamos a analisar a influência das *contribuições de empregados* e das *contribuições de patrões* sobre o rendimento nacional, utilizando para isso um «modelo» baseado nas seguintes hipóteses:

- H₁ — Os esquemas de segurança social têm como únicas fontes de receita as duas atrás referidas, as quais são calculadas segundo o critério da alínea b). Representamos as taxas a cargo dos *empregados* e dos *patrões*, respectivamente, por t_e e t_p .
- H₂ — O esquema é baseado no sistema de *repartição pura*.
- H₃ — A propensão média para o consumo relativa aos *empregados* (c_e) é inferior à unidade e a relativa aos beneficiários é igual à unidade.
- H₄ — Consideram-se exclusivamente os rendimentos do factor trabalho fornecido pelos empregados por conta de outrem, que representamos por W . Sendo Y_1 o rendimento nacional segundo o custo dos factores, tem-se, portanto,

$$Y_1 = W$$

- H₅ — Admite-se que as *contribuições de patrões* constituem um imposto indirecto.
- H₆ — De entre os encargos do sector público consideram-se apenas as transferências relativas à segurança social.

Em virtude de H₆ podemos escrever

$$Y_2 = C_e + C_p + I_2 \quad [1]$$

onde Y_2 é o rendimento nacional segundo os preços do mercado,

C_e e C_b são, respectivamente, as despesas de consumo dos empregados e dos beneficiários, e I_2 é o investimento líquido calculado segundo os preços do mercado.

Atendendo a que neste «modelo» é

$$C_e = c_e \cdot Y_1 \cdot (1 - t_e)$$

$$C_b = Y_1 \cdot (t_e + t_p)$$

$$Y_2 = Y_1 \cdot (1 + t_p)$$

e

$$I_2 = I_1 \cdot (1 + t_p)$$

onde I_1 é o investimento líquido segundo o custo dos factores, de [1] vem

$$Y_1 = I_1 \cdot \frac{1 + t_p}{(1 - t_e) \cdot (1 - c_e)} \quad [2]$$

Esta fórmula mostra-nos que para $\Delta t_e > 0$ tem-se $\Delta Y_1 > 0$ e para $\Delta t_p > 0$ é também $\Delta Y_1 > 0$.

A fórmula [2] diz-nos ainda que o incremento de Y_1 , provocado por um dado incremento de t_p , será menor do que o provocado por um mesmo incremento em t_e . Com efeito, é fácil verificar que, sendo

$$\Delta t_e = \Delta t_p = a$$

vem

$$I_1 \cdot \frac{1 + t_p + a}{(1 - t_e) \cdot (1 - c_e)} < I_1 \cdot \frac{1 + t_p}{(1 - t_e - a) \cdot (1 - c_e)}$$

7.2. As fontes de receita propostas no Relatório Beveridge

O financiamento do plano de segurança social exposto no *Relatório Beveridge* é feito à custa de receitas provenientes de três fontes: Tesouro, Segurados e Patrões.

Segundo as previsões estabelecidas com base no referido plano, em 1965, ano em que o esquema de segurança social aí traçado se encontraria em situação de regime, as receitas apresentariam a seguinte repartição quanto à sua proveniência (3):

Tesouro	63 %
Segurados	22 %
Patrões	15 %

No *Relatório Beveridge*, a justificação das contribuições dos segurados é baseada em três argumentos. São eles os seguintes (4):

- 1) Os segurados britânicos podem e desejam suportá-las;
- 2) Os cidadãos, na sua qualidade de segurados, devem convencer-se de que não podem obter mais do que determinados benefícios para determinadas contribuições, devem ter um motivo para apoiar medidas tendentes a conseguir economias e não devem encarar o Estado como um distribuidor de dádivas para as quais ninguém necessita de contribuir;
- 3) O pagamento de contribuições por parte dos segurados é vantajoso sob o ponto de vista administrativo porque possibilita a organização de arquivos que permitem a inves-

(3) Veja-se o parágrafo 82 do Apêndice A do *Relatório Beveridge*.

(4) *Relatório Beveridge*, parágrafo 274.

tigação dos direitos adquiridos pelos segurados quando estes requerem as prestações.

O autor do relatório afirma que estes argumentos traduzem as opiniões expressas por organismos representativos. Todavia, apesar de se reconhecer que os segurados têm a sensação de pagar para si próprios, enquanto que os contribuintes em geral têm a sensação de pagar para os outros, custa a admitir que a maioria dos cidadãos britânicos deseje pagar um imposto que, por ser constituído por um montante uniforme, é regressivo.

Dada a origem das receitas previstas no próprio *Relatório Beveridge* e que, como acima apontámos, provêm na sua maior parte do Tesouro, é difícil considerar válido o segundo argumento. Este poderá até criar embaraços sempre que, em resultado de previsões erradas, se venham a obter excedentes de receitas sobre despesas nas contas da segurança social, como, aliás, se tem verificado no Reino Unido, onde este facto tem levado os segurados a reclamar benefícios suplementares (5).

Quanto ao terceiro argumento, cremos que a sua legitimidade é discutível num plano de segurança social onde, pelo menos como princípio, se deve atender fundamentalmente às necessidades individuais independentemente das contribuições pagas, sendo estas normal e declaradamente insuficientes.

Para a defesa das contribuições de patrões, o *Relatório Beveridge* apresenta os seguintes argumentos (6):

(5) Veja-se A. T. Peacock, *The Economics of National Insurance*, Londres, William Hodge & Co., Ltd., 1952, p. 102.

(6) *Relatório Beveridge*, parágrafo 276.

- 1) As contribuições de patrões devem ser consideradas como parte integrante dos custos de produção, tal como o são os ordenados e os salários;
- 2) A segurança dos empregados beneficia os patrões na medida em que o bem-estar daqueles os torna produtores eficientes;
- 3) É desejável que os patrões se preocupem com o bem-estar daqueles que trabalham por sua conta e não os considerem apenas como instrumentos de produção;
- 4) É conveniente tornar os patrões interessados na administração da segurança social.

Apesar de invocar estes argumentos, o autor do relatório manifesta relutância em aceitar a legitimidade das contribuições de patrões, excepto em relação ao risco de acidentes de trabalho respeitante a indústrias onde ele seja elevado. Neste último caso, diz ele, as contribuições de patrões constituirão um estímulo para a adopção de medidas preventivas (⁷).

A contribuição do Tesouro foi justificada nos seguintes termos:

«Taxation means that the richer man, because of his capacity to pay, pays more for the general purposes of the community. These general purposes may, and in practice they must include bearing a part of the cost of social security...» (⁸).

Embora a percentagem prevista de receitas provenientes do Tesouro seja, como mostrámos, bastante elevada, o autor do rela-

(⁷) *Relatório Beveridge*, parágrafo 275.

(⁸) *Relatório Beveridge*, parágrafo 273.

tório em questão julgou conveniente que as receitas não proviessem na sua totalidade do Tesouro para que assim se pudessem verificar as vantagens, por ele apontadas, resultantes da existência de contribuições dos segurados. Referindo-se a este problema escreve o autor do *Relatório Beveridge*:

«...the suggestion is made sometimes that social security should be financed only by taxation. The suggestion is put, or can be put, in two alternative forms. One is that social security should be financed wholly from general taxation... The other is that social security should be financed by particular taxes assigned to this purpose. This suggestion, in either of its forms... breaks with the contributory principle and involves dropping the term «insurance»⁽⁹⁾.

Quanto ao inconveniente resultante do não emprego da palavra «seguro» no domínio da segurança social, é interessante citar a seguinte conclusão de dois autores americanos:

«Adoption of the term «insurance» by the proponents of social security was a stroke of promotional genius. Thus social security has capitalized on the good will of private insurance and, through the establishment of a reserve fund, has clothed itself with an aura of financial soundness»⁽¹⁰⁾.

Com efeito, tal como se afirmou algures⁽¹¹⁾, «in the sense

⁽⁹⁾ *Relatório Beveridge*, parágrafo 273.

⁽¹⁰⁾ Lewis Meriam e Karl Schlotterbeck, *The Cost and Financing of Social Security*, Washington, The Brookings Institution, 1950, p. 8.

⁽¹¹⁾ Documento n.º 73 apresentado em 7 de Julho de 1951 à *Royal Commission on the Taxation of Profits and Income* do Reino Unido.

that the term «insurance» is applied to the provision of social security benefits it is just as applicable to other forms of Government expenditure. Defense expenditure is just as much «insurance» in this sense».

Por outro lado, comparando a desaprovação acerca do financiamento da segurança social por meio de impostos consignados, com a defesa das contribuições de empregados e de patrões, verificamos estar perante duas opiniões contraditórias pois estas últimas constituem um dos melhores exemplos de impostos consignados (*earmarked taxes*) ⁽¹²⁾.

Após a publicação do *Relatório Beveridge*, vários economistas dedicaram a sua atenção à praticabilidade da instituição, no Reino Unido, de esquemas de segurança social financiados exclusivamente por impostos sem consignação especial.

As sugestões neste sentido, inicialmente apresentadas por Lady Rhys-Williams ⁽¹³⁾, surgiram como consequência do desejo de reformar o imposto britânico sobre o rendimento ⁽¹⁴⁾.

A fim de evitar o entorpecimento do desejo de trabalhar resultante de um imposto progressivo, propôs-se a substituição deste por um de coeficiente uniforme. Por outro lado, com o fim de simplificar as operações de cobrança do imposto, em vez de redu-

⁽¹²⁾ Veja-se A. T. Peacock, *op. cit.*, p. 102.

⁽¹³⁾ Veja-se *Something to Look Forward To*, Londres, Macdonald & Co., Ltd., 1943.

⁽¹⁴⁾ Paralelamente às propostas de Lady Rhys-Williams, foram apresentadas outras semelhantes por A. T. Haynes e R. J. Kirton («Income Tax in Relation to Social Security», *Journal of the Institute of Actuaries*, Vol. LXXII, Part I, 1944).

As propostas de Lady Rhys-Williams foram comentadas favoravelmente em *The Economist* de 25 de Dezembro de 1943 (pp. 836-7) e de 12 de Janeiro de 1946 (pp. 61-2).

ções na carga tributária relativas a encargos de família, o Tesouro pagaria uma determinada quantia a cada um dos indivíduos dependentes do contribuinte e também ao próprio contribuinte.

Foi esta última proposta que, segundo nos parece, sugeriu a amalgamação da segurança social com o imposto sobre o rendimento, pois ter-se-ia pensado que estas quantias poderiam tomar inteiramente o lugar das prestações da segurança social. Todavia, esta ideia foi abandonada em breve. Cedo se admitiu que teriam de ser mantidas, embora apenas parcialmente, algumas daquelas prestações, mas continuou-se a propor o desaparecimento de impostos especialmente consignados à segurança social.

Esta corrente de pensamento, que entretanto tinha sido adoptada pelo *Liberal Party* ⁽¹⁵⁾, foi alentada com a nomeação, no começo de 1951, da *Royal Commission on the Taxation of Profits and Income* ⁽¹⁶⁾. Com efeito, esta incluiu o problema da amalgamação do imposto sobre o rendimento com a segurança social entre

⁽¹⁵⁾ Veja-se o trabalho intitulado *Reform of Income Tax and Social Security Payments* (Londres, The Liberal Publication Department, 1950).

Pela leitura do documento da autoria de A. T. Peacock referido na pág. 93 somos levados a admitir que o *Liberal Party* presentemente repudia as propostas feitas naquele trabalho.

⁽¹⁶⁾ Desta comissão, cuja actividade cesson em Maio de 1955, fizeram parte as seguintes pessoas: Sir Lionel L. Cohen, Sir Cyril J. Radcliffe, L. S. Sutherland, Sir Geoffrey Heyworth, Sir Thomas H. Gill, V. Anstey, H. L. Bullock, W. S. Carrington, W. F. Crick, J. E. Greenwood, J. R. Hicks, N. Kaldor, W. J. Keswick, J. M. Tucker, G. Woodcock e S. G. Gates.

Esta comissão publicou os seguintes relatórios:

Cmd. 8731 (H. M. S. O.), em Fevereiro de 1953.

Cmd. 9105 (H. M. S. O.), em Abril de 1954.

Cmd. 9474 (H. M. S. O.), em Maio de 1955.

aqueles acerca dos quais foram solicitados os pareceres de indivíduos estranhos à comissão ⁽¹⁷⁾.

Esta comissão, porém, depois de estudar as referidas propostas sob o tríplice aspecto dos incentivos delas resultantes, da equidade tributária e da simplicidade administrativa, chegou à conclusão de que não encontrava razões que justificassem a sua aplicação ⁽¹⁸⁾.

7.3. A incidência das contribuições de patrões e de empregados

A incidência das contribuições de patrões e de empregados para a segurança social deve ser, dada a natureza destas, analisada segundo os princípios aplicáveis aos impostos.

Embora a palavra «incidência» seja largamente usada em Finanças Públicas, o seu significado não é o mesmo para todos os economistas e alguns até a empregam sem esclarecer o seu signi-

⁽¹⁷⁾ De entre os trabalhos sobre o assunto, publicados durante o período de actividade da comissão, veja-se:

Alan T. Peacock, *The Economics of National Insurance*, Londres, W. Hodge & Co. Ltd., 1952 (em especial o Cap. VII).

Lady Rhys-Williams, *Taxation and Incentive*, Londres, W. Hodge & Co., 1953.

Este problema encontra-se também referido nos seguintes trabalhos:

H. S. Booker, «Lady Rhys-Williams' Proposals for the Amalgamation of Direct Taxation with Social Insurance», *The Economic Journal*, Junho de 1946.

S. P. Chambers, «Taxation and Incentives», *Lloyds Bank Review*, Abril de 1948.

J. E. Meade, *Planning and the Price Mechanism*, Londres, W. Allen & Unwin Ltd., 1948 (Cap. III e Apêndice I).

N. J. Rush, «Income Tax Reform: Combined P. A. Y. E. and National Insurance», *The Accountant*, 23 de Dezembro de 1950.

⁽¹⁸⁾ Veja-se o segundo relatório (Cmd. 9105), parágrafos 27 a 52.

ficado, o que tem originado, como confessa Ursula Hicks, alguma confusão (19).

Não é nosso propósito fazer aqui uma revisão dos vários significados que têm sido atribuídos ao termo «incidência». Limitamo-nos por isso a apresentar o conceito enunciado por Richard A. Musgrave por ser este, de entre os que conhecemos, aquele que nos parece mais adequado à análise dos problemas tributários.

Segundo Musgrave (20), a *incidência* de um imposto, ou conjunto de impostos, é traduzida pela variação verificada na distribuição do rendimento real disponível para uso privado. Em relação a cada contribuinte, este autor expressa a referida variação pela seguinte fórmula:

$$\Delta R = \Delta E - \Delta T_p - Q_r \cdot \Delta P_r + Q_f \cdot \Delta P_f$$

onde

ΔR é a variação do rendimento real,

ΔE é a variação das receitas,

ΔT_p é a variação dos impostos,

Q_r e Q_f são as quantidades de bens e serviços adquiridos, cujos preços subiram e desceram, respectivamente,

e

ΔP_r e ΔP_f são as respectivas subidas e descidas dos preços.

O fenómeno da translação do imposto é susceptível de influenciar grandemente a sua incidência.

(19) *Public Finance*, Londres, J. Nisbet & Co. Ltd., 1955, p. 248.

(20) «On Incidence», *The Journal of Political Economy*, Agosto de 1953, p. 307.

Porém, no caso das contribuições de empregados, os economistas manifestam tendência para admitir que é difícil verificar-se a sua translação ⁽²¹⁾. Como razões que explicam este facto têm-se apontado as seguintes:

- a) Desde que os esquemas de segurança social sejam aplicados à totalidade da população, ou pelo menos a uma grande parte dela, torna-se praticamente impossível escapar àquele imposto pela transferência para ocupações onde os empregados não estejam sujeitos a ele.
- b) O reconhecimento de que as referidas contribuições lhes dão direito a receber benefícios no futuro, tende a reduzir, por parte dos empregados, o desejo de as trasladar.
- c) Em relação a esquemas baseados no regime de capitalização, a redução do poder de compra global verificada durante o período de formação das reservas, provocará efeitos deflacionistas que, dada a consequente redução da procura de trabalho, enfraquecerá a posição dos empregados perante os patrões nas discussões respeitantes à remuneração daqueles.

Harold M. Somers ⁽²²⁾ admite que se verifica tendência para a translação das contribuições de empregados para os patrões quando aquelas incidam sobre ordenados ou salários cujo montante

⁽²¹⁾ Veja-se, por exemplo, James K. Hall, «Incidence of Federal Social Security Pay Roll Taxes», *The Quarterly Journal of Economics*, Novembro de 1938 e Philip E. Taylor, *The Economics of Public Finance*, New York, The Macmillan Company, 1948.

⁽²²⁾ *Public Finance and National Income*, Filadélfia, The Blakiston Company, 1949, p. 267.

permita fazer face apenas a um mínimo de subsistência. Todavia, este autor não refuta os argumentos acima referidos.

Os patrões dispõem de duas vias para a translação das contribuições a seu cargo: os preços dos produtos e as remunerações dos empregados.

A possibilidade de translação para os consumidores através da elevação dos preços, depende da elasticidade da procura dos produtos. Se a procura apresenta uma elasticidade baixa, a resistência dos consumidores a uma alta de preços será fraca. Por outro lado, não é de esperar concorrência proveniente de patrões não tributados.

Os motivos acima apontados como impeditivos da translação das contribuições de empregados constituem, em relação aos patrões, razões para admitir a possibilidade de estes últimos trasladarem as suas contribuições para os empregados. Acresce ainda o facto de as contribuições de patrões constituírem um incentivo para a substituição de pessoal por máquinas, com a consequente redução da procura de trabalho e o enfraquecimento da posição contratual dos empregados.

Embora alguns economistas ⁽²⁸⁾ afirmem que as contribuições de patrões são, na sua maior parte, trasladadas directamente para os empregados, cremos que é arriscado ser-se dogmático a este respeito desde que não se disponha de dados estatísticos. Todavia, parece-nos que as possibilidades de translação por parte dos patrões são nitidamente superiores às dos empregados.

A incidência de um imposto, porém, não é afectada apenas pelo fenómeno da translação.

A fórmula de Musgrave mostra-nos que, segundo o seu con-

⁽²⁸⁾ Veja-se J. K. Hall, *op. cit.*, p. 63 e P. E. Taylor, *op. cit.*, p. 560.

ceito, a incidência dos impostos está relacionada com variações de receitas, com variações de encargos tributários e com variações de preços.

No que respeita à segurança social, este conceito é particularmente útil. Com efeito, neste caso os impostos cobrados (ΔT_p) destinam-se directamente, ou à concessão de prestações em dinheiro que vão aumentar as receitas dos contribuintes (ΔE), ou ao pagamento de bens e serviços que passam a ser-lhes fornecidos «gratuitamente» ou a preços reduzidos ($Q_r \cdot \Delta P_r$), podendo assim manter-se invariáveis os rendimentos reais de alguns contribuintes e até, para alguns, verificar-se uma melhoria apesar de possíveis reduções de receitas (ΔE) e de subidas de preços ($Q_r \cdot \Delta P_r$) resultantes da translação de contribuições de patrões.

7.4. Os limites da carga tributária

Segundo Colin Clark ⁽²⁴⁾, quando numa comunidade não totalitária o montante dos impostos em tempo de paz exceder 25% do rendimento nacional, cria-se uma situação propícia à desvalorização da moeda.

Este autor admite que a referida situação inflacionária é motivada, por um lado, pelo decréscimo da produção resultante da redução do incentivo para o trabalho, provocada por um elevado montante de impostos e, por outro, pela atitude tolerante dos governantes que serão levados a preferir a inflação a novos aumentos de impostos cujo montante é já excessivo.

Embora, a evidência estatística apresentada por Colin Clark

⁽²⁴⁾ «Public Finance and Changes in the Value of Money», *The Economic Journal*, Dezembro de 1945.

em apoio da sua tese tenha sido refutada por alguns economistas (25), ele serviu-se dela para basear a sua oposição à acção do sector público no domínio da segurança social (26).

Enquanto que a admissão antecipada de que os governantes adoptarão como princípio o recurso à inflação para evitar o aumento de impostos não nos pareça aceitável, cremos que a existência de um entorpecimento do desejo de trabalhar resultante de uma elevada carga tributária merece ser tomada em consideração, especialmente em relação à segurança social.

Por esta razão entendemos que ao instituir os esquemas de segurança social não se deve ignorar a capacidade realizadora da «acção voluntária». O próprio autor do *Relatório Beveridge* não deixou de frisar o importante papel que deve caber a esta (27).

Todavia, este facto não pode justificar a indiferença do sector público quando a acção deste seja indispensável. Aliás, o reconhecimento da necessidade da acção do sector público no domínio da segurança social é já antigo (28).

(25) Veja-se Joseph A. Pechman e Thomas Mayer, «Mr. Colin Clark on the Limits of Taxation», *The Review of Economics and Statistics*, Agosto de 1952 e Dan Throop Smith, «Note on Inflationary Consequences of High Taxation», *The Review of Economics and Statistics*, Agosto de 1952.

(26) Veja-se Colin Clark, *Welfare and Taxation*, Oxford, Catholic Social Guild, 1954, p. 5.

(27) Veja-se W. H. Beveridge, *Voluntary Action*, Londres, G. Allen & Unwin Ltd., 1948.

(28) O criador de Robinson Crusoe idealizava, em obra publicada pela primeira vez em 1697, a instituição de um esquema de segurança social obrigatório «by which all mankind be he never so mean, so poor, so unable, shall gain for himself a just claim to a comfortable subsistence whensoever age or casualty shall reduce him to a necessity of making use of it» (Daniel Defoe, *An Essay upon Projects*, Londres, Cassell & Co. Ltd., 1887, p. 93).

BIBLIOGRAFIA CITADA

- ABEL-SMITH, B. e TITMUSS, R. M., *The Cost of the National Health Service in England and Wales*, Cambridge University Press, 1956.
- ABEL-SMITH, B. e TOWNSEND, P., *New Pensions for the Old*, Londres, Fabian Publications, Ltd., 1955.
- ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DA SEGURANÇA SOCIAL, *Relations between Social Security Institutions and Members of the Medical Profession*, Genebra, 1953.
- ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DA SEGURANÇA SOCIAL, *Recent Developments in the Field of Social Security*, Genebra, 1954.
- BACON, F. W.; BENJAMIN, B. e ELPHINSTONE, M. D. W., «The Growth of Pension Rights and their Impact on the National Economy», *Journal of the Institute of Actuaries*, Vol. 80, N.º 355, 1954.
- BAKER, J. V. T., «Social Services and Economic Development», em *Welfare in New Zealand*, Wellington, New Zealand Institute of Public Administration, 1955.
- BARNA, Tibor, *Redistribution of Incomes through Public Finance in 1937*, Oxford, Clarendon Press, 1945.
- BEVERIDGE, W. H., *Social Insurance and Allied Services*, Londres, H. M. Stationery Office, 1942.
- BEVERIDGE, W. H., *Voluntary Action*, Londres, George Allen & Unwin, Ltd., 1948.
- BIONDO, B., *La Sicurezza Sociale nel Mondo*, Trento, Edizione T. E. M. I., 1954.
- BOOKER, H. S., «Lady Rhys-Williams' Proposals for the Amalgamation of Direct Taxation with Social Insurance», *The Economic Journal*, Junho de 1946.
- BURNS, Eveline M., *Social Security and Public Policy*, Nova Iorque, McGraw-Hill Book Co. Inc., 1956.
- CARTTER, A. M., «Income-Tax Allowances and the Family in Great Britain», *Population Studies*, Vol. VI, N.º 3, 1953.
- CARTTER, A. M., *The Redistribution of Income in Postwar Britain*, New Haven, Yale University Press, 1955.
- CENTRAL STATISTICAL OFFICE (Reino Unido), *National Income Statistics: Sources and Methods*, Londres, H. M. Stationery Office, 1956.

- CHAMBERS, S. P., «Taxation and Incentives», *Lloyds Bank Review*, Abril de 1948.
- CLARK, Colin, «Public Finance and Changes in the Value of Money», *The Economic Journal*, Dezembro de 1946.
- CLARK, Colin, *Welfare and Taxation*, Oxford, Catholic Social Guild, 1954.
- COHEN, W. J. e HABER, W., *Readings in Social Security*, Nova Iorque, Prentice-Hall, 1948.
- COPPINI, M. A., «Sul Sistema Finanziario di Gestione delle Assicurazioni Sociali», *Previdenza Sociale*, N.º 1-2, 1950.
- COPPINI, M. A. e PETRILLI, G., «Capitalizzazione o Ripartizione?», *Previdenza Sociale*, N.º 4 e 5, 1946.
- DAVIN, Louis E., «Tendances Actuelles des Finances Publiques», *Revue d'Economie Politique*, Maio-Junho, 1956.
- DEFOE, Daniel, *An Essay upon Projects*, Londres, Cassell & Co., Ltd. 1887.
- DURAND, Paul, *La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale*, Paris, Librairie Dalloz, 1953.
- GAGLIARDO, Domenico, *American Social Insurance*, Nova Iorque, Harper & Brothers Publishers, 1955.
- GAITSKELL, Hugh, *Socialism and Nationalisation*, Londres, The Fabian Society, 1956.
- GETTING, André, *La Sécurité Sociale*, Paris, Presses Universitaires de France, 1948.
- HALL, J. K., «Incidence of Federal Social Security Pay Roll Taxes», *The Quarterly Journal of Economics*, Novembro de 1938.
- HALL, M. Penelope, *The Social Services of Modern England*, Londres, Routledge & Kegan Paul, Ltd., 1953.
- HARROD, R. F., *Towards a Dynamic Economics*, Londres, Macmillan & Co. Ltd., 1948.
- HARROD, R. F., *The Life of John Maynard Keynes*, Londres, Macmillan & Co., Ltd., 1951.
- HAYNES, A. T. e KIRTON, R. J., «Income Tax in Relation to Social Security», *Journal of the Institute of Actuaries*, Vol. 72, N.º 333, 1944.
- HICKS, J. R., *The Social Framework*, 2.ª ed., Oxford University Press, 1952.
- HICKS, Ursula K., *Public Finance*, 2.ª ed., Londres, James Nisbet & Co. Ltd., 1955.
- INSTITUTO INTERNACIONAL DE FINANÇAS PÚBLICAS, «L'Adaptation de la Comptabilité Publique aux Principes de la Comptabilité Nationales», *Public Finance*, N.º 3-4, 1955.
- KALDOR, Nicholas, *An Expenditure Tax*, Londres, George Allen & Unwin Ltd., 1955.
- KEYNES, J. M., *The Economic Consequences of the Peace*, Londres, Macmillan & Co., Ltd., 1919.

- KEYNES, J. M., *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Londres, Macmillan & Co. Ltd., 1936.
- KEYNES, J. M., «Alternative Theories of the Rate of Interest», *The Economic Journal*, Junho de 1937.
- KLEIN, L. R., *The Keynesian Revolution*, Nova Iorque, The Macmillan Co., 1947.
- KUZNETS, Simon, «Economic Growth and Income Inequality», *The American Economic Review*, Março de 1955.
- LABOUR PARTY (Reino Unido), *Homes of the Future*, Londres, 1956.
- LAFITTE, F., *Britain's Way to Social Security*, Londres, Pilot Press, 1945.
- LAROQUE, P., «De l'Assurance Sociale à la Sécurité Sociale: l'Expérience Française», *Revue Internationale du Travail*, Vol. LVII, N.º 6, Junho de 1948.
- LEWIS, W. A., *The Theory of Economic Growth*, Londres, George Allen & Unwin Ltd., 1955.
- LIBERAL PARTY (Reino Unido), *Reform of Income Tax and Social Security Payments*, Londres, The Liberal Publication Department, 1950.
- LIVI, Livio, *La Rilevazione della Ricchezza e del Reddito Nazionale*, Florença, Centro per la Statistica Aziendale, 1952.
- MARSHALL, Alfred, *Principles of Economics*, 8.ª ed., Londres, Macmillan & Co. Ltd., 1920.
- MAYER, T. e PECHMAN, J. A., «Mr. Colin Clark on the Limits of Taxation», *The Review of Economics and Statistics*, Agosto de 1952.
- MEADE, J. E., *Planning and the Price Mechanism*, Londres, George Allen & Unwin Ltd., 1948.
- MERIAM, L. e SCHLOTTERBECK, K., *The Cost and Financing of Social Security*, Washington, The Brookings Institution, 1950.
- MUSGRAVE, R. A., «On Incidence», *The Journal of Political Economy*, Agosto de 1953.
- MYRDAL, Alva, *Nation and Family*, Londres, Kegan Paul, Trench, Trubner & Co. Ltd., 1945.
- NETTER, F., *Notions Essentielles de Sécurité Sociale*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1951.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *A System of National Accounts and Supporting Tables*, Nova Iorque, 1953.
- ORGANIZAÇÃO EUROPEIA DE COOPERAÇÃO ECONOMICA, *A Standardised System of National Accounts*, Paris, 1952.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, *Approaches to Social Security*, Montreal, 1942.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, *Post-War Trends in Social Security*, Genebra, 1949.

- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, *Social Security: Achievements and Future Policy*, Genebra, 1952.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, *The Financing of Social Security*, Genebra, 1954.
- PAISH, F. W., «Cheap Money Policy», *Economica*, Agosto de 1947.
- PEACOCK, Alan T., *The Economics of National Insurance*, Londres, W. Hodge & Co. Ltd., 1952.
- PEACOCK, A. T. e BROWNING, P. R., «The Social Services in Great Britain and the Redistribution of Income», em *Income Redistribution and Social Policy*, Londres, Jonathan Cape, 1954.
- PEACOCK, A. T. e EDEY, H. C., *National Income and Social Accounting*, Londres, Hutchinson's University Library, 1954.
- PIGOU, A. C., *The Economics of Welfare*, Londres, Macmillan & Co. Ltd., 1932.
- PIGOU, A. C., *The Theory of Unemployment*, Londres, Macmillan & Co. Ltd., 1933.
- PIGOU, A. C., *Keynes's «General Theory»*, Londres, Macmillan & Co. Ltd., 1950.
- REINO UNIDO, *Employment Policy*, Londres, H. M. Stationery Office, 1944.
- REINO UNIDO, *Report of the Inter-Departmental Committee on the Remuneration of General Practitioners*, Londres, H. M. S. O., 1946.
- REINO UNIDO, *Report of the Inter-Departmental Committee on the Remuneration of General Dental Practitioners*, Londres, H. M. S. O., 1948.
- REINO UNIDO, *Report of the Inter-Departmental Committee on the Remuneration of Consultants and Specialists*, Londres, H. M. S. O., 1948.
- REINO UNIDO, *Royal Commission on the Taxation of Profits and Income, Second Report*, Londres, H. M. S. O., 1954.
- REINO UNIDO, *Report of the Committee on the Economic and Financial Problems of the Provision for Old Age*, Londres, H. M. S. O., 1954.
- REINO UNIDO, *Report of the Committee of Enquiry into the Cost of the National Health Service*, Londres, H. M. S. O., 1956.
- REINO UNIDO, *The Economic Implications of Full Employment*, Londres, H. M. S. O., 1956.
- RHYS-WILLIAMS, J. B., *Something to Look Forward To*, Londres, Macdonald & Co. Ltd., 1943.
- RHYS-WILLIAMS, J. E., *Taxation and Incentive*, Londres, W. Hodge & Co. Ltd., 1953.
- ROBINSON, Joan, *The Accumulation of Capital*, Londres, Macmillan & Co. Ltd., 1956.
- ROSS, J. S., *The National Health Service in Great Britain*, Oxford University Press, 1952.

- RUSH, N. J., «Income Tax Reform: Combined P. A. Y. E. and National Insurance», *The Accountant*, 23.12.1950.
- SAY, J. B., *Traité d'Économie Politique*, Paris, 1803 (1.^a ed.) e 1814 (2.^a ed.).
- SAYERS, R. S., *Modern Banking* (3.^a ed.), Oxford, Clarendon Press, 1951.
- SCHUMPETER, Joseph A., *Ten Great Economists*, Londres, George Allen & Unwin Ltd., 1951.
- SMITH, Adam, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (Edição de E. Cannan), Londres, Methuen & Co. Ltd., 1930.
- SMITH, Dan Throop, «Note on Inflationary Consequences of High Taxation», *The Review of Economics and Statistics*, Agosto de 1952.
- SOCIALIST UNION, *Twentieth Century Socialism*, Penguin Books, 1956.
- SOMERS, H. M., *Public Finance and National Income*, Filadélfia, The Blakiston Co., 1949.
- STONE, Richard, «Functions and Criteria of a System of Social Accounting», em *Income and Wealth, Series I*, Cambridge, Bowes & Bowes, 1951.
- TAYLOR, P. E., *The Economics of Public Finance*, Nova Iorque, The Macmillan C.º, 1948.
- TITMUS, R. M., «Pension Systems and Population Change», *The Political Quarterly*, Vol. XXVI, N.º 2, 1955.
- TITMUS, R. M., *The Social Division of Welfare*, Liverpool, University Press, 1956.
- VANNUTELLI, C., «Capitalizzazione o Ripartizione?», *Previdenza Sociale*, N.º 1, 1946.
- WITTE, Edwin E., «What to Expect of Social Security», *American Economic Review*, Março de 1944.